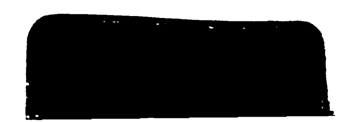

VE RI
TAS



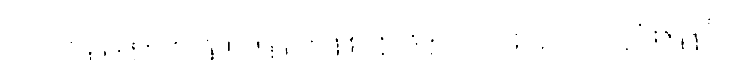
A. Lawrence Lowell

July. 1906.

Recht und Technik

des

Englischen Parlamentarismus.



Recht und Technik

des

Englischen Parlamentarismus.

Die Geschäftsordnung des House of Commons

in

ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt.

Von

Dr. Josef Redlich.

Motto: Lex et Consuetudo Parliamenti: ab omnibus quaerenda, a multis ignorata, a paucis cognita.
(Coke, Inst. IV., 14.)

Without discipline, public spirit stands as poor a chance in a numerous assembly, as valour in the field.
(Bentham, Essay on political Tactics.)



Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1905.

Sir Courtenay Ilbert, K. C. S. J.

Clerk of the House of Commons

in herzlicher Verehrung und Dankbarkeit

gewidmet.

Vorrede.

Wenn ich mich anschicke, diesem Buche ein Wort des Geleites auf den Weg mitzugeben, so bedarf es, denke ich, wohl keiner eingehenden Erörterung der grofsen Bedeutung des Gegenstandes, mit dem dieses Buch sich beschäftigt. Der müfste wahrlich fern von der staatlichen Entwicklung unserer Zeit leben, der nicht längst erkannt hätte, dafs der Parlamentarismus wieder — und heute mehr denn je — das grofse Problem in der Wissenschaft vom Staatsrecht, in der Theorie und Praxis der Politik geworden ist. Und auch darüber kann kein Zweifel bestehen, dafs die Eigenschaft des Parlamentes, als Organ regelmäfsiger staatlicher Arbeit zu fungieren, für unsere Zeit den Kern dieses Problemes ausmacht. Hingegen scheinen mir einige Worte über die innere Entstehungsgeschichte dieses Werkes hier nicht ganz unberechtigt zu sein.

Die Stellung sowohl der Wissenschaft wie der praktischen Politik zur Frage des Parlamentarismus hat im Laufe der Zeit eine wesentliche Änderung erfahren. Wenn in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor allem die Grundprinzipien der Repräsentativverfassung in Frage gestanden haben, wenn sich damals der Parlamentarismus sein Dasein und sein Existenzrecht gegen den absoluten Staat und dessen Kräfte theoretisch und praktisch erkämpfen mufste, so ist dieser Kampf längst auch in den Grofsstaaten Mitteleuropas zu Ende gekommen. Aber damit war nur die erste, gewissermafsen die heroische Epoche des continentalen Parlamentarismus zu Ende. Neue Phänomene traten im politischen Leben der modernen Staaten hervor, die alsbald als schwere Gebrechen des parlamentarischen Prinzips beklagt wurden, obgleich sie sich oft genug bei näherer Prüfung als Folgen mangelhafter parlamentarischer Institutionen, des Scheinparlamentarismus, oder als unvermeidliche Folge

davon herausstellten, dafs es an den ethischen, psychischen, kulturellen Voraussetzungen für die Verwirklichung des Prinzips repräsentativer Selbstregierung in einem Volke gebrach. So folgte der Hochflut des parlamentarischen Gedankens in der Mitte des verflossenen Jahrhunderts in dessen letzten Dezennien die unvermeidliche Ebbe. Aber, merkwürdig genug, nicht von den historischen Gegnern der Selbstregierung, sondern vielmehr aus der Mitte der grofsen Volksparteien heraus wurde eigentlich erst der Glaube an den Parlamentarismus in den Wurzeln erschüttert: in dem „Antiparlamentarismus" der nationalistischen Parteien, der Arbeiterparteien, der Sozialdemokratie, fand die Negation des parlamentarischen Gedankens ihren bedeutendsten Ausdruck. Und gerade aus der Mitte der Parlamente erwuchs diesen der schlimmste Feind. Hier war es die planmäfsige, bewufste Obstruction, die systematische, oft gewaltsame Verneinung des Parlamentarismus durch Volksvertreter im Parlamente selbst, die in den verschiedensten Staaten der Reihe nach die Arbeitsfähigkeit der Volksvertretungen aufhob und damit die Existenzberechtigung des Parlamentarismus selbst von neuem ernstlich in Frage stellte. Jetzt trat das Problem der Geschäftsordnung naturgemäfs in den Vordergrund des Interesses; bis dahin von Theorie und Praxis gleichmäfsig vernachlässigt, begann man nunmehr — zumal in Ländern mit geringer parlamentarischer Tradition — die Bedeutung der Geschäftsordnung sogar zu überschätzen. Nicht wenige vermeinten, schwere constitutionelle Gebrechen der Verfassung einzig und allein durch klug ausgedachte Änderung der parlamentarischen Technik heilen zu können.

Es ist kein Zufall, dafs die Bekämpfung des Parlamentarismus durch Obstruction zuerst in England hervorgetreten ist, in dem Mutterlande des ganzen Gedankensystems der repräsentativen Regierung. Es ist nicht minder bezeichnend, dafs diese Krankheit dort auch zuerst ihre rasch wirksamen Gegenmittel gefunden hat. Aber in England hat man es bei der Niederwerfung der Obstruction nicht einfach bewenden lassen. Längst war man dort im klaren darüber, dafs die historisch entwickelte Technik und das „gute alte Recht" des Parlamentes gründlich umgestaltet werden müssen, sollte nicht dieses selbst in Gefahr geraten, arbeitsunfähig zu werden. Das System der

vollendeten parlamentarischen Regierung, auf ein demokratisches Wahlrecht aufgebaut, verlangte gebieterisch nach einer Anpassung des Parlamentsverfahrens an die lebendige Verfassung eines Grofsstaates. Dieser sehr merkwürdige, an Bedeutung über den Zweck blofser Bekämpfung der Obstruction weit hinausgreifende politische und rechtliche Reformprozefs, wie er sich seit 1832 vollzogen hat, ist auf dem Festlande so gut wie unbeachtet geblieben.

Der Wunsch, den Verlauf dieser Reform klarzustellen, ist nun der eigentliche Urheber dieses Buches geworden. In der Ausführung des Planes bin ich allerdings über die zunächst vorgesetzten Grenzen weit hinausgegangen; zu der ursprünglich geplanten historisch-politischen Studie ist eine vollständige und umfassende Darstellung des geltenden Rechtes der Geschäftsordnung und des praktischen Verfahrens im Hause der Gemeinen hinzugetreten. Die Notwendigkeit dieser Erweiterung der Aufgabe konnte ich nach gründlicher Prüfung der Dinge nicht bezweifeln. Von vorneherein war mir bekannt, dafs die englische Literatur über die Gechichte des Parlamentsverfahrens so gut wie nichts enthalte. Dafs aber auch das Verständnis der geltenden Rechtsordnung und des modernen Verfahrens im House of Commons durchaus an historische Durchdringung des Stoffes geknüpft ist, davon legt am besten die Tatsache Zeugnis ab, dafs das weitberühmte Werk Mays trotz mehrfacher Übersetzung die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Problem des Parlamentarismus auf dem Continente nur wenig gefördert hat. Mays Buch, dessen aufserordentliche Gründlichkeit, Sorgfalt und Genauigkeit wahrhaft beispielgebend sind, ist auch heute, da es selbst in seiner jüngsten Gestalt (1893) schon in manchen Stücken veraltet erscheint, noch immer von unschätzbarem Werte; aber es ist durch alle seine Umarbeitungen hindurch das geblieben, was es von Anfang an war: nämlich ein Hilfsmittel für die englische Parlamentspraxis. Theoretische und entwicklungsgeschichtliche Betrachtung der Geschäftsordnung als eines eigenartigen politischen und staatsrechtlichen Problems lag May völlig fern.

Mir hingegen schwebte von Anfang an ein anderes Ziel vor. Mir galt es, das englische Parlamentsverfahren in Recht und Technik als besonderen Ausdruck der historisch und

national bedingten Eigenart des englischen Parlamentarismus auf seinen verschiedenen Entwicklungstufen sowie im Zusammenhang der Verfassungsentwicklung überhaupt zu erfassen. Zu dem Bestreben nach solcher Erkenntnis hatten eingehende Studien meinen ursprünglichen Plan erweitert.

Die Schwierigkeit, den kaum übersehbaren, seiner Natur nach sehr spröden Stoff von dem damit gegebenen Gesichtspunkte aus befriedigend zu gestalten, war von vorneherein nicht zu verkennen. Ich hoffe, dafs der gefundenen Lösung die Zustimmung dennoch nicht ganz versagt werden wird. Im übrigen brauche ich, was die Anordnung des Stoffes sowie die Quellen betrifft, nur auf die Einleitung und den ersten Abschnitt des zweiten Buches zu verweisen. Ich darf aber an dieser Stelle wohl bemerken, dafs die in dem ersten Buche enthaltene übersichtliche Geschichte der Entwicklung des englischen Parlamentsverfahrens den ersten Versuch einer solchen quellenmäfsigen Darstellung sowohl in der deutschen wie in der englischen Literatur bedeutet. Zum erstenmale ist auch hier neben den Parlamentsdebatten selbst von einer der wichtigsten Erkenntnisquellen des modernen englischen Parlamentarismus erschöpfender Gebrauch gemacht worden: von dem reichen Inhalt der langen Reihe von Reports und Verhörprotokollen der vielen, im 19. Jahrhundert eingesetzten Ausschüsse, die sich mit der Frage der Reform der Geschäftsordnung zu befassen hatten.

Ich habe eingangs von der allgemeinen Erscheinung des sich steigernden Mifstrauens gegen den Parlamentarismus gesprochen. Man darf wohl sagen: nirgends ist diese Strömung stärker hervorgetreten als im Bereiche der deutschen Anschauung vom Staate, ein Bereich, der weiter ausgedehnt erscheint als die Grenzen des heutigen Deutschen Reiches.

Dies hängt zweifellos vor allem mit grofsen historischen Tatsachen zusammen: nirgends hat der Parlamentarismus bisher so schwer Wurzel gefafst, nirgends hat sich auch sein Geist so wenig in die volksmäfsige Anschauung vom Staate eingelebt wie auf diesem Boden. Eine Folge davon scheint mir zu sein, dafs kein einziges von den Teilgebieten der Wissenschaft vom modernen Staate so wenig und mit so geringem Erfolge von der deutschen Staatslehre bebaut worden

ist als das des Parlamentarismus. Von den in der neueren Literatur niedergelegten Theorien über den Parlamentarismus soll hier gar nicht gesprochen werden, so lehrreich es wäre, einmal darüber rückhaltlos zu sprechen. Aber davon ganz abgesehen: wie wenig ist zum Beispiel von unserer Wissenschaft für die historische Erforschung speziell des deutschen Parlamentarismus bisher getan worden, wie sehr fehlt es an einer Geschichte der politischen Parteien der deutschen Nation und ihrer Einwirkung auf die Entwicklung der Repräsentativverfassung!

Eine Untersuchung der Gründe dieser Erscheinung würde allzuweit führen. Ich habe mit ihrer Anführung nur darauf hinweisen wollen, dafs hier der deutschen Staatslehre eine der bedeutendsten noch ungelösten Aufgaben, die Erfüllung eines wahrhaft staatlichen Bedürfnisses obliegt. Diese Aufgabe ist allerdings eine aufserordentlich umfassende. Soll einmal das Wesen der Repräsentativverfassung als des Ausdruckes der Volkssouveränität wirklich bis in seine Tiefen und in seinem ganzen Umfang erfafst werden, so bedeutet dies eine Entwicklung erfassen, die längst alle Kulturvölker in ihren Bereich gezogen hat. Die historisch-politische und rechtliche Durchdringung dieser Entwicklung in den einzelnen Staaten ist da die unentbehrliche Voraussetzung für allgemeine theoretische Erkenntnis.

Als einen Beitrag zur Lösung dieser grofsen Aufgabe möchte ich dieses Buch betrachtet wissen; als einen Versuch, die Eigenart des Parlamentarismus zunächst in seinem Mutterlande historisch-politisch und rechtlich gerade vom Standpunkte des Verfahrens aus zu erfassen. Wenn auch dieser Standpunkt gewifs manche für den Parlamentarismus charakteristische Erscheinungen zu übergehen oder nur flüchtig zu berühren zwingt, so bietet er hinwiederum den unschätzbaren Vorteil, dafs durch den Rechtscharakter der hier in Betracht kommenden Formen und Grundsätze eine feste Grundlage gegeben ist.

Wenn ich nun am Schlusse dieser langen und mühevollen Arbeit angelangt, nochmals zurückblicke, so gedenke ich mit besonderer Dankbarkeit der vielen lehr- und genufsreichen Tage, die ich seit einer Reihe von Jahren in immer wieder erneuerten Besuchen des Landes auf englischem Boden ver-

bracht habe. Ich erinnere mich dankbar der vielen im Rechtsleben, in der Politik und Publizistik Englands wirkenden Männer, mit denen mich Freundschaft verbindet oder zu denen mir Freunde den Weg eröffnet haben; ihnen Allen verdanke ich seit Jahren Anregungen und eine Einsicht in die Dinge, wie sie das Studium des toten Buchstabens niemals gewähren kann. Ihnen Allen sei hier, ohne dafs ich einzelne Namen nenne, nochmals der Dank ausgesprochen.

Zur ganz besonderen Freude und Genugtuung gereicht es mir, dafs ich dieses Buch dem derzeitigen Träger jenes hohen Amtes habe widmen dürfen, das in den letzten beiden Jahrhunderten von John Hatsell und Thomas Erskine May zu so grofsem Ruhme verwaltet worden ist. Durfte ich doch damit dem Gefühl der Verehrung Ausdruck verleihen, das mich mit dem hervorragenden Manne verbindet, aus dessen Werken ich reiche Belehrung geschöpft habe, dessen gütige Freundschaft mir vielfach förderlich gewesen ist.

Schliefslich mufs ich noch ein Wort herzlichsten Dankes aussprechen, das an meinen lieben Freund Francis W. Hirst gerichtet ist. Ich bin ihm vor allem dafür aufserordentlich verpflichtet, dafs er einen grofsen Teil der Correcturen zu lesen die Mühe nicht gescheut hat; indem er, wie seit Jahren, auch diesmal durch Meinungsaustausch und Rat freundschaftlichsten Anteil an dem Zustandekommen des Werkes nahm, hat er mir neue Dankesschuld zur alten aufgehäuft.

Wien, am ersten Mai 1905.

Josef Redlich.

Inhaltsverzeichnis.

Zweites Buch.

Erster Abschnitt. Die Quellen und Literatur des englischen Parlamentsverfahrens.

Zweiter Abschnitt. Die äufsere Einrichtung und Beurkundung der Tätigkeit des Unterhauses.

Dritter Abschnitt. Das Unterhaus und seine Sitzungen.

Vierter Abschnitt. Die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.

Fünfter Abschnitt. Die politische und soziale Structur des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.

Sechster Abschnitt. Die Organe des Hauses.

Nachträge und Berichtigungen.

Seite 150, Anmerkung 1 soll es richtig heifsen: „Legislative Methods“.
„ 223, Zeile 17 und 37 soll es richtig heifsen: „Kemp“ statt Kempe.
„ 246, Zeile 14 soll es richtig heifsen: „Unterhauses“.
„ 262. Es soll hier ausdrücklich bemerkt werden, dafs die Literaturübersicht nicht den Anspruch auf lückenlose Vollständigkeit erhebt; so sind z. B. nicht wenige der populären Parlamentsliteratur angehörige Schriften mit Absicht nicht aufgezählt worden.
„ 271, Zeile 4 von unten soll es richtig heifsen: exemplified“.
„ 275. In betreff der Querbänke im Verhandlungssaale des Hauses sind zwei Kategorien zu unterscheiden: Erstens die „Seats under the Gallery“ aufserhalb der Barre, und zweitens die „Cross Benches“ innerhalb der letzteren. Diese sind für Abgeordnete reserviert, die aber von dort aus das Wort nicht ergreifen können. Die ersteren dienen in dem auf der Regierungsseite liegenden Teile als Sitze für Permanent Officials (Staatsbeamte). Diese Sitze sind aber nicht „within the House“ und müssen bei Divisions geräumt werden. Der landläufige Ausdruck ist „to sit under the Gallery“.
„ 284, Anmerkung 1. In betreff der Publication der Parliamentary Debates sind noch die Reports der Committees von 1888 und 1893 nachzutragen.
„ 287, Zeile 3. Diese Schwierigkeiten liefsen sich durch Ausdehnung des Gesetzes 44 u. 45 Vict. c. 60, das den „fair Report“ von Reden in Versammlungen schützt, auf Parlamentsreden beseitigen. Vgl. May, Parl. Pract. p. 72.
„ 300, Zeile 3 und Zeile 15 ist statt „Clerk of the House“ „Speaker“ zu setzen.
„ 307, Zeile 6. Der Mutiny Act heifst jetzt Army (Annual) Act.
„ 316, Anmerkung 1, Zeile 1. Der Abdruck der Thronrede im Anhang ist unterblieben.
„ 344, Anmerkung 1 soll es richtig heifsen: „Essay on Political Tactics“.

Seite 356, vorletzte Zeile: Auch die anderen Scheinämter werden noch immer dann verliehen, wenn in einer Session mehrere Mandatsniederlegungen erfolgen.

„ 423, Zeile 4 soll es richtig heifsen: Sir John Eliot.

„ 527, Zeile 19 soll es richtig heifsen: „by the Kings Most Excellent Majesty“.

„ 536 ist zur Literatur über die Geschichte des Majoritätsprinzipes nachzutragen die Abhandlung von G. Jellinek: Das Recht der Minoritäten; Wien 1898.

„ 621, Zeile 1. Die Behauptung ist nicht mehr ganz richtig. Am 5. März 1901 liefs Speaker Gully die widerspenstigen irischen Abgeordneten, die bei einer Division den Saal nicht verlassen wollten, durch Polizei entfernen: ein Vorgehen, das im Hause übrigens scharf kritisiert wurde.

Einleitung.

Beim Anbruch des 19. Jahrhunderts blickte das gerade damals durch die Union mit Irland erweiterte englische Parlament auf ein halbes Jahrtausend seiner Geschichte zurück. Seit dem denkwürdigen ersten Vollparlamente Edwards I. vom Jahre 1295 hat sich das englische Parlament, inmitten einer feudalen Gesellschaftsordnung entstanden, durch unablässige Fortbildung seiner Rechte und Befugnisse zum politischen Souverän eines Grofsstaates aufgeschwungen, der zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der endgültigen Umgestaltung und Consolidierung zu einem Weltreiche begriffen war. Es gibt, sieht man von dem Wachstum und der Bildung des römischen Weltreiches ab, keine politische Erscheinung von solcher Gröfse, wie die des englischen Reiches. Und ebenso ist, so verschieden auch das römische und das englische Weltreich in ihrem ganzen Wesen sind, nur die jahrhundertelange Entwicklung des römischen Imperiums und seines Staatsrechtes vergleichbar mit der weit über ein halbes Jahrtausend sich erstreckenden Ausgestaltung des englischen Staats- und Parlamentsrechtes, das, von den frühesten Anfängen absolut feudaler Herrschaft aufstrebend, sich zu jenem einzig merkwürdigen politischen Organismus entwickelt hat, in dem alle Kraft und Gröfse der Nation, ihre besondere Begabung zur Selbstregierung und ihre Befähigung zur Herrschaft dauernd ihren Ausdruck gefunden haben. Versucht man nun etwa für den Anfang des 19. Jahrhunderts die englische Staats- und Parlamentsverfassung systematisch zu erfassen, so werden alsbald die aufserordentlichen Schwierigkeiten klar, die sich daraus ergeben, dafs diese Verfassung das Produkt der tausendjährigen Geschichte eines Volkes ist, dessen staatlicher Grundcharakter die eigentümliche Mischung zähesten formalen Conservativismus mit un-

widerstehlichem Trieb nach unablässiger Fortbildung des Wesens seiner Institutionen vorstellt. In dieser Verfassung liegt das Resultat der tausendjährigen Geschichte des angelsächsisch-normannischen Staatswesens vor: nicht eine von irgend einem mächtigen Willen ersonnene Staatsordnung, sondern das Produkt zahlloser sukzessive in der Nation wirksam gewordener Kräfte und Vorstellungen, zahlloser Notwendigkeiten und Zufälligkeiten des geschichtlichen Lebens. Kein einzelnes Gesetz und auch nicht eine Reihe von Gesetzen oder ein Codex enthalten dieses Staatsrecht als geschlossenes Ganze, obgleich bis zum heutigen Tage geltende Verfassungsgesetze bis auf Jahrhunderte zurückreichen und immer wieder neues gesetztes Verfassungrecht seit ältesten Zeiten die Verfassung normiert und abändert. Denn neben diesen geschriebenen Verfassungsbestimmungen bildet das bis in die letzten Tiefen der nationalen Geschichte zurückreichende Gewohnheitsrecht die originäre, unerschöpfliche und unverwüstliche Rechtsquelle des englischen Staatsrechtes. Wie im Zivil- und Strafrecht Englands gesetztes und geschriebenes Recht als Statute Law und Common Law organisch miteinander verbunden sind, so stellen im Staatsrecht Law and Custom of the Constitution die beiden grofsen Arme vor, die vereinigt die gesamte staatliche Ordnung umschliefsen. Ein äufserst complexes Gebilde von Institutionen und Grundsätzen, entbehrt die englische Verfassung begrifflich zu fassender Systematik. Und dennoch erschliefst sich dem mit geschichtlichem Sinne und politischem Verständnis erfüllten Forscher der innere Zusammenhang dieser äufserlich so widerspruchsvollen Verfassung vollständig. Aber auch nur diesem. Nur wer die englische Verfassung geschichtlich-politisch erkennt, vermag Wert und Bedeutung jedes einzelnen ihrer Institute und Prinzipien richtig abzuschätzen und ihnen den gebührenden Platz im lebendigen Staatsleben Englands anzuweisen. Nur auf solche Weise kann das geltende englische Staatsrecht erfafst, können seine positiven Rechtsgrundsätze formuliert, kann daraus endlich auch ein theoretisches Ergebnis für die allgemeine Staatslehre gewonnen werden.

Diese Erkenntnis bildet nun den festen Ausgangspunkt, von dem allein die hier gesetzte Aufgabe richtig erfafst werden kann. Der verhältnismäfsig kleine Ausschnitt aus dem engli-

schen Staatsrechte, der den Gegenstand dieses Buches bildet, die Geschäftsordnung des Unterhauses, ist ein lebendiges, organisch gebildetes Stück der englischen Verfassung: und so zeigt diese Institution als ein Teil genau die Structur des Ganzen, dem sie angehört. Deshalb unterliegt auch ihre Darstellung denselben aufserordentlichen Schwierigkeiten, wie jene des ganzen englischen Staats- und Parlamentsrechtes. Auch die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses, wie sie das 19. Jahrhundert von der Vergangenheit übernommen hat, ist ein durch fünf Jahrhunderte Gewordenes: rechtsgeschichtlich betrachtet ist sie reines Gewohnheitsrecht. Nicht in systematischen Satzungen, noch weniger in einem Codex des Parlamentsverfahrens tritt dieses Recht hervor: sondern es existiert in der lebendigen Tradition, in den concreten Präzedenzfällen, die in erster Linie durch die Journale des Hauses beurkundet werden, endlich in bestimmten Beschlüssen des Hauses, die aber zum gröfsten Teile declaratorische, nicht constitutive Akte sind. Durch lange Zeiträume in einer oft im einzelnen gar nicht festzustellenden Weise entstanden, erscheinen die Formen und Vorschriften der Geschäftsordnung des Unterhauses in dem Augenblicke, von welchem an die Journale des Hauses fast lückenlos und Berichte über die Debatten zahlreich erhalten sind — also um die Mitte des 16. Jahrhunderts — so fest und vollständig ausgestaltet, dafs nach ihrer Vollendung Generationen parlamentarischer Arbeit einander folgen, ohne viel Wesentliches an der überlieferten Technik parlamentarischer Arbeit zu ändern. Nach der Revolution beginnt mit dem immer mehr sich ausgestaltenden parlamentarischen Leben der Nation und dem Wachstum der politischen Macht des Unterhauses die Handhabung dieser Geschäftsordnung als eines Werkzeuges der Herrschaft des Parlamentes: dazu ist aber nur die immer reichere und konsequente Ausgestaltung des bestehenden Rechtes durch die Praxis notwendig, keineswegs irgend eine nennenswerte Neuerung. Die Zeit der oligarchischen Parlamentsregierung ist nicht nur im allgemeinen, sondern auch vom Standpunkte des Parlamentsverfahrens die Zeit des strengen formellen Conservativismus, was aber nicht hindert, dafs die Handhabung der Geschäftsordnung sich vollständig dem neuen politischen Inhalte anpafst, der sich nunmehr innerhalb der alten Formen

und Einrichtungen des englischen Staatsrechtes zu entwickeln beginnt.

Während dieser ganzen, bis ins 19. Jahrhundert hinaufführenden Epoche ist die Geschäftsordnung Gewohnheitsrecht und nichts anderes. Nie ist die historische Geschäftsordnung des Hauses der Gemeinen als Ganzes sowie in ihren Teilen von abstracten juristischen Spekulationen oder politischen Doctrinen beeinflufst worden. Als Ergebnis praktischer Bedürfnisse, als Ausdruck tatsächlicher Gestaltung der politischen Macht und historisch gewordener staatsrechtlicher Verhältnisse ist sie entstanden, gewachsen und vorsichtig, oft unmerklich, in ihrem Wesen gewandelt worden. So ist es ein durch den Gebrauch erst recht nutzbar gewordenes, allerdings in manchen Teilen auch schon abgenütztes und veraltetes Erbstück, durch der Väter und Vorahnen Weisheit gewonnen, was das englische Unterhaus an der Wende des 18. und 19. Jahrhunderts seine Geschäftsordnung nennt.

Dieser Zeitpunkt bedeutet nun in England die Schwelle der grofsen Reformepoche. War durch die vorhergehenden anderthalb Jahrhunderte das Beharrungsvermögen der Nation auf dem ganzen Gebiete der Rechts- und Staatsordnung mit allem Nachdrucke hervorgetreten, bis zuletzt der gröfste der englischen Denker über den Staat — Edmund Burke — dieses zähe Beharren zur Höhe einer Philosophie des Staates erhoben hatte, so begann nun unter dem Drucke der gewaltigen sozialen und wirtschaftlichen Änderungen, die um die Wende des 19. Jahrhunderts zur Reife gelangt waren, eine nicht minder bedeutungsvolle Epoche, in der das Erneuerungsvermögen der englischen Nation ihren conservativen Grundzug auf allen Gebieten des staatlichen und sozialen Lebens zurückdrängte. Es bedarf nur eines Wortes, um anzuzeigen, was dieser Reform Ziel und unwiderstehliche Kraft gegeben hat: der Gedanke der Demokratie ist es gewesen, der den uralten englischen Rechtsstaat im 19. Jahrhundert in allen Gliedern gemodelt hat. Ein Überblick über das kaum übersehbare Feld dieser Reform wird nun inbetreff der Verfassung im engeren Sinne, nämlich der Organisation der Staatsgewalt, eine merkwürdige Erscheinung wahrnehmen lassen. So tiefgreifend auch die Reform gewesen ist, die die Zusammensetzung des Parlaments,

das Wahlrecht betraf, so ist doch dem System der parlamentarischen Regierung, wie es das 18. Jahrhundert geschaffen hat, während dieser ganzen Reformepoche kein neuer prinzipieller Gedanke eingefügt worden; vielmehr ist sowohl die legalformelle wie die politische Gestaltung des Verhältnisses von Krone, Regierung und Parlament bis zur Gegenwart nicht weiter wesentlich geändert worden. Die grofsen Staatsorgane sind heute dieselben wie vor zweihundert Jahren.

Das Cabinet, tatsächlich ein aus der Mehrheitspartei beider Häuser des Parlamentes gebildeter Executivausschufs, zugleich aber formellrechtlich ein Ausschufs des Privy Council des Königs, bildet heute geradeso wie zur Zeit Georgs I. oder Georgs II. in seiner factischen Vereinigung aller formalen Rechte und Prärogative der Krone mit der durch die Vertrauensstellung gegebenen Lenkung des Parlaments den Inbegriff und den Brennpunkt der gesamten staatlichen Macht. Dennoch hat sich auch das staatsrechtliche und politische Gefüge des Cabinet seit zwei Jahrhunderten innerlich wesentlich geändert. Nur in einer, allerdings entscheidenden Richtung haben wir hier diese Wandlung eingehend zu betrachten: nämlich in Hinsicht der Stellung, welche die Regierung, das Cabinet, nach dem Parlamentsrechte im Unterhause einnimmt. Das Cabinet ist in der Gegenwart dem positiven englischen Rechte ebenso unbekannt[1], wie dies vor zwei Jahrhunderten der Fall war, als ein Mitglied des Hauses sich erhob und über das unconstitutionelle tatsächliche Vorhandensein eines Cabinet Klage führte. Auch das Gewohnheitsrecht des Parlamentes hat seither keinen Grundsatz ausgebildet, der der Regierung im Unterhause eine bestimmte rechtliche Stellung ausdrücklich einräumen oder definieren würde. Vielmehr wird immer wieder bis in die jüngste Zeit betont, dafs jeder Abgeordnete völlig gleichberechtigt sei auf dem Boden des Unterhauses, sowohl in bezug auf die Privilegien des Hauses wie auch inbetreff der parlamentarischen Arbeiten. In der Tat gibt es auch heute im

---

[1] Hearn, The Government of England, p. 124: „The Cabinet is a body unknown to the law.“ Taylor, The Origin and Growth of the English Constitution, II., 437: „From a strictly legal standpoint the cabinet is a mere phantom, which passes between the parliament and the Crown, impressing the irresistible will of the one upon the other.“

Unterhause immer noch, verfassungsrechtlich genommen, nur unterschiedlos gleichberechtigte Abgeordnete. Es gibt keine Regierung, die als solche im Unterhaus erschiene, was sich auch in dem Fehlen der abgesonderten Ministerbank der continentalen Parlamente sinnfällig ausdrückt. Auch sonst sind die staatsrechtlichen Grundprinzipien und die Grundformen der im Parlamente zu leistenden Arbeit der Regierung dieselben wie zur Zeit, da das System des parlamentarischen Cabinet Government seinen Ursprung nahm.

So scheint auch hier auf den ersten Blick nichts verändert. Die Rechtsbeziehungen der beiden Häuser des Parlamentes, die Funktionen, die sie besitzen, sie sind alle im wesentlichen gleich geblieben. Erinnert man sich, wie viele und grofse Veränderungen zur selben Zeit sich in der Organisation der Gerichte und der Localverwaltung Englands, ja auch in der Organisation der Zentralregierung und des Staatsdienstes vollzogen haben, so könnte es für den oberflächlichen Betrachter leicht den Anschein haben, als ob trotz der ganz aufserordentlichen Veränderungen des Wahlrechtes, der Wahlgerichtsbarkeit und der Wahlfähigkeit, trotz der im 19. Jahrhundert erfolgten völligen Umgestaltung der politischen Denkweise sowie des Parteiwesens das eigentliche Parlamentsrecht von dem grofsen Reformzeitalter Englands unberührt geblieben sei.

Und dennoch hat sich auch auf diesem Gebiete eine aufserordentliche und umfassende Veränderung vollzogen. Es ist eine tiefgreifende Wandlung in der politischen Structur des Cabinets, in seiner inneren Beziehung zum Parlamente und zur parlamentarischen Arbeit eingetreten: und gleichzeitig ist in dem Zeitraume von 1832 bis zum Beginne des 20. Jahrhunderts eine völlige Umgestaltung und Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung vollzogen worden. Beides steht miteinander in dem Zusammenhang von Ursache und Wirkung. Durch diese Reform hat das althergebrachte, fast durchwegs auf Tradition beruhende Parlamentsverfahren eine Umgestaltung erfahren, die man nicht übersehen darf neben den grofsen Änderungen des Wahlrechtes und den damit zusammenhängenden Reformen. Dieser Umgestaltung liegt, um hier gleich eines der Hauptergebnisse vorweg voranzustellen, als Grundgedanke das Bestreben zugrunde, die Ordnung und Durchführung der

parlamentarischen Arbeit an das inzwischen voll ausgereifte System der parlamentarischen Parteiregierung durch das Cabinet anzupassen. Den Ausgangspunkt und stetigen Antrieb bildet dabei die frei gewonnene Erkenntnis, dafs das neue, durch die sukzessive Wahlrechtserweiterung auf populäre Grundlage gestellte Unterhaus auch einer neuen Arbeitsordnung bedürfe. Aber bald tritt auch das Bedürfnis hervor, dem gleichzeitig ohne jede Änderung des positiven Staatsrechtes ausgebildeten System streng parlamentarischer Parteiregierung auch in den Formen, in der Mechanik des Parlamentsverfahrens zu entsprechen. Die Geschäfte, die nunmehr dem Parlamente eines Grofsstaates von vierzig Millionen, der gleichzeitig das Zentrum eines Weltreiches von unerhörtem Umfange geworden, obliegen, längst conzentriert in den Händen einer politisch ausschliefslich und unmittelbar dem Unterhause verantwortlichen Regierung, verlangen gebieterisch neue Regeln und Einrichtungen, die diesen gänzlich veränderten politischen und staatsrechtlichen Verhältnissen, den ganz aufserordentlich gesteigerten Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der parlamentarischen Institutionen adäquat sind. Nunmehr wird zum ersten Male die Geschäftsordnung als ein selbständiges Problem des politischen Lebens, des Parlamentsrechtes und damit der Verfassung erkannt. Eine vollkommen neuartige Ausgestaltung des Parteikampfes bringt sodann die Erkenntnis zutage, dafs in der Geschäftsordnung zuletzt die Existenz des Parlamentes selbst wurzelt, dafs von der richtigen Lösung dieses Problems in letzter Linie die gesamte Tätigkeit des Parlamentes abhängig werden kann. Und so ist dann mit der ganzen Unerschrockenheit und zielbewufsten Staatsklugheit, die der englischen Nation aus vielhundertjähriger Selbstregierung erwachsen, diese Reform tatsächlich geschaffen worden. Als ihr Ergebnis steht eine neue Geschäftsordnung des Unterhauses vor uns. Gewifs sind auch dabei noch immer die grofsen historischen Formen des Parlamentsverfahrens unverändert beibehalten worden; denn diese sind ja nur der Ausdruck der fundamentalen staatsrechtlichen Ordnung, die auch jetzt nicht verändert worden ist. Und nicht minder besteht zwischen der seit 1832 geschaffenen neuen Parlamentsgrundlage und der neuen Technik, die das Unterhaus für seine Tätigkeit geschaffen hat, ein fester

innerer Zusammenhang. Auch ist dieser Zusammenhang immer noch politischer Natur, denn er beruht auf der Anpassung der neuen Normen und Einrichtungen für die parlamentarische Arbeit an den veränderten politischen Charakter des Unterhauses sowie an die grofse Aufgabe der Selbstregierung der Nation durch ein auf demokratischer Basis constituiertes Unterhaus. Aber dieser Zusammenhang ist nicht mehr ein organischer in dem Sinne, in welchem die historische Geschäftsordnung als ein unlösbarer Bestandteil der alten Parlamentsverfassung bezeichnet worden ist. Das neue Parlamentsverfahren ist kein Gewohnheitsrecht, sondern gesetztes Recht; es ist planmäfsige, systematisch von utilitarischen politischen Gesichtspunkten ausgegangene Reform, die ihre Berechtigung schöpft aus der Erkenntnis, dafs in einer auf Grund demokratischen Wahlrechtes zusammengesetzten und von mehreren Parteien gebildeten Volksvertretung die Geschäftsordnung ein Problem an und für sich bedeutet, das einer selbständigen Lösung zugeführt werden mufs.

Dieser ganzen Reform haftet ein besonderer, ihr eigentümlicher Charakter dadurch an, dafs sie eine zielbewufste Umgestaltung des autonomen Rechtes des Unterhauses vorstellt. Als solches hat sie sich ganz und gar auf dem Boden des Hauses vollzogen, sie ist nicht durch Parlamentsakte und selbstverständlich ohne Eingreifen irgendeines aufserhalb des Parlamentes stehenden Factors vollzogen worden. Selbst die öffentliche Meinung ist in diesem Bereich fast ganz einflufslos gewesen. Vielleicht hängt es auch damit zusammen, dafs diese Reform verhältnismäfsig weniger bemerkt worden ist als andere, in ihren Folgen minder bedeutende Änderungen der englischen Verfassung in neuerer Zeit. Mehr noch als dies hat aber wohl der streng technische Charakter dieser Reform das allgemeine und eingehende Verständnis dieser Erscheinung verringert. So ist es nicht verwunderlich, dafs in England selbst bisher keine erschöpfende Darstellung dieser Reform zutage gekommen ist. Um so weniger kann es wundernehmen, dafs man sich auch auf dem Continent bisher nirgends die Wege und Ergebnisse dieser bedeutenden staatsrechtlich-politischen Action des englischen Unterhauses hinlänglich klargemacht hat. Dieses Buch hat sich nun das Ziel vorgesetzt,

die Geschichte dieser Reform sowie eine umfassende Darstellung ihrer Schöpfung, nämlich der heute geltenden Geschäftsordnung des englischen Unterhauses, zu geben.

Es mag den Anschein haben, als sei mit dem durch das Wort „Geschäftsordnung" bezeichneten Gegenstande schon eine genügende Vorstellung von dem Stoffe gegeben, der hier zur Behandlung gelangt. Dennoch wird sich bei einiger Überlegung sogleich die Notwendigkeit erweisen, diesen Stoff näher zu bezeichnen und damit klarzustellen, welches Problem der staatsrechtlichen Wissenschaft hier ausschliefslich in Behandlung gezogen wird. Eines ist dabei von vorneherein klar: die Formen und Vorschriften, die die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses ausmachen, sind ein Stück des englischen Parlamentsrechtes. Das englische Parlamentsrecht ist der Inbegriff sämtlicher Rechtssätze, die das Parlament als Ganzes sowie seine einzelnen Teile und die Beziehungen derselben untereinander betreffen. Es läfst sich daher der Inhalt des Parlamentsrechtes von diesem Gesichtspunkte aus in drei grofse Gebiete gliedern: 1. In die Summe von Rechtssätzen, auf denen das Unterhaus beruht, auf Grund deren es seine Functionen ausübt; 2. In das besondere Recht des Oberhauses; 3. In die Summe jener Rechtssätze, welche die staatsrechtlichen und politischen Beziehungen beider Häuser untereinander sowie nach aufsen hin, nämlich zur Krone und zu den Gerichtshöfen bestimmen. Das hier in Betracht gezogene Problem gehört nun im wesentlichen in das an erster Stelle genannte Gebiet. Das Parlamentsverfahren des Unterhauses zu schildern, ist die hier gestellte Aufgabe. Gewifs hat auch das Oberhaus für die ihm mit dem Unterhause gemeinsamen Geschäfte seine eigene Geschäftsordnung ausgebildet; aber es liegt auf der Hand, dafs die Regelung dieses Verfahrens einer selbständigen wissenschaftlichen Behandlung nicht bedarf, ja derselben auch schlechthin nicht fähig ist. Wie sich später noch deutlicher zeigen wird, sind alle fundamentalen Institutionen des historischen Parlamentsverfahrens im Oberhause völlig gleichartig mit dem des Unterhauses ausgebildet worden. Von vornherein haben die politische Machtstellung des Unterhauses und die ihm eigene erweiterte Wirkungssphäre dahin gewirkt, dafs alle für das Parlamentswesen charakteristischen Fragen dort

entschieden, alle staatsrechtlichen Probleme, die mit der Entwicklung des Parlamentes gegeben waren, dort aufgerollt und beantwortet worden sind. Dem gegenüber stellt das Oberhaus, schon entsprechend seinem Charakter als erbliche Vertretung der höchsten Besitzklasse, seit jeher den Inbegriff zähester Tradition vor, womit von selbst eine aufserordentlich geringe Fähigkeit zu schöpferischem Bilden auf staatsrechtlichem Gebiete gegeben ist.

Vollends aber ist es im 19. Jahrhundert das Unterhaus allein gewesen, in dem sich eine neue und vollständig originelle Gestalt der Geschäftsordnung entwickelt hat, an der das Oberhaus nur geringen, und auch da nur meist nachahmungsweise, Anteil genommen hat[1]. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Neue Formen parlamentarischen Verfahrens können einzig und allein auf dem Boden entstehen, auf dem es ein wirkliches, ursprüngliches politisches Wachstum gibt, auf dem daher auch allein die grofsen politischen Kämpfe stattfinden, in denen sich die Eigenart jeder neuen Epoche der staatlichen Entwicklung zum Ausdruck bringt. So ist denn auch dem Parlamentarismus Englands ausschliefslich im Unterhause das Problem einer Reform des Parlamentsverfahrens erstanden. Wir haben also beim Bestreben, die Geschäftsordnung des englischen Parlamentes zu erfassen und zu verstehen, in der Regel einzig und allein auf das Unterhaus Bedacht zu nehmen. Nur in wenigen Punkten, in denen die im House of Lords bestehenden Besonderheiten des Verfahrens von Bedeutung sind, mufs auf sie Rücksicht genommen werden.

Was endlich den dritten oben angeführten Punkt betrifft, so ist die hier vorzunehmende Abgrenzung anscheinend klar. Die Lehre von der Geschäftsordnung eines Parlamentes ist naturgemäfs nichts anderes als die Lehre von den Formen des parlamentarischen Tuns und zwar sowohl der Tätigkeit der parlamentarischen Körperschaft als eines Ganzen wie der Tätigkeit seiner einzelnen Mitglieder. Daraus ergibt sich nun, dafs die staats-

[1] In einigen Punkten ist allerdings das Oberhaus seit jeher freier gewesen, so dafs das Unterhaus in neuerer Zeit die Praxis der Lords angenommen hat. So z. B. in bezug auf die vereinfachte Form der Einbringung von Bills.

rechtliche Position des Parlamentes, das heifst die Summe seiner rechtlichen Befugnisse im Staate und seiner rechtlich geregelten Beziehungen zu den anderen Staatsorganen, die Voraussetzung und nicht ein Teil der hier in Betracht gezogenen Materie sind. Denn die Geschäftsordnung setzt, rein logisch betrachtet, die rechtliche und politische Existenz des Parlamentes voraus. Die mit letzterer gegebenen Institutionen und Normen, die man als das äufsere Parlamentsrecht zusammenfassen kann, müssen also hier gleichfalls vorausgesetzt und nur insoweit berührt werden, als dies zum Verständnis des Verfahrens notwendig ist.

Allerdings läfst sich nicht verkennen, dafs diese Abgrenzung in der Ausführung gewissen Schwierigkeiten unterliegt. Und zwar deshalb, weil ein Teil des äufseren Parlamentsrechtes einerseits unlöslich verwachsen ist mit der inneren Rechtsordnung des Unterhauses, andererseits selbst ein Fundament der ganzen Parlamentsverfassung bildet. Es ist dies der unter dem Namen des Privilege of Parliament zusammengefafste Complex von Rechtssätzen: der Inbegriff der den beiden Häusern sowie ihren einzelnen Mitgliedern zustehenden verfassungsmäfsigen Sonderrechte. Wenn auch gemäfs der hier gestellten Aufgabe eine selbständige und erschöpfende Behandlung dieser Rechtsinstitute nicht beabsichtigt ist, so mufs doch in diesem Punkte immerhin eine ausführlichere Erörterung des äufseren Parlamentsrechtes vorgenommen werden.

Aber neben dem rechtlichen Element, das in dem hier behandelten staatlichen Problem hervortritt, darf das spezifisch politische Moment nicht übersehen werden. Die Geschäftsordnung jedes Parlamentes bildet einen integrierenden Bestandteil des jeweiligen positiven Staatsrechtes. So ist auch das Parlamentsverfahren des Unterhauses ein Stück des englischen Staatsrechtes. Die parlamentarische Geschäftsordnung bedeutet aber zugleich immer die spezifische Lösung eines politischen Problems von gröfster Bedeutung. Die Geschäftsordnung und das Verfahren des Unterhauses sind unlösbar verwoben mit den fundamentalen politischen Tatsachen und Anschauungen, die den Kern des lebendigen englischen Staatsrechtes ausmachen.

Es wird schon in dem historischen Teile Gelegenheit gegeben sein, diesen Zusammenhang in den Hauptpunkten klar-

zustellen. Auch in der Darstellung des geltenden Verfahrens wird die, wenn auch notwendigerweise gedrängte Hervorhebung der für das englische Unterhaus charakteristischen politischen Elemente nicht fehlen dürfen; denn ohne deren Berücksichtigung kann die Function der inneren Rechtsordnung des englischen Parlamentes unmöglich zu vollem Verständnis gelangen. Dadurch erst erweitert sich die Darstellung der blofsen Formen und Rechtssätze des Verfahrens zu einem Einblick in die angewandte Technik und Praxis des englischen Parlamentarismus. Die zusammenfassende Betrachtung von diesem Gesichtspunkte aus am Schlusse der ganzen Darstellung wird dann auch den besten Anknüpfungspunkt bieten für die Erörterung der sich hier von selbst darbietenden theoretischen Fragen.

Mit der Aufgabe, die geltende Geschäftsordnung des Unterhauses kennen zu lernen, ist aber auch unlösbar die Notwendigkeit gegeben, die Reform, aus welcher die neue Geschäftsordnung hervorgegangen ist, in ihren politischen und sachlichen Motiven sowie in ihrem Verlaufe zu schildern. Denn nicht blofs in der Kenntnis der neuen Zustände und Normen, sondern in deren Verbindung mit der Einsicht in die Art und Weise, wie und warum im conservativen England auch auf diesem Gebiete eine so einschneidende Reform durchgeführt worden ist, liegt das Problem, das zu erfassen für die allgemeine Staatsrechtswissenschaft von grofser Bedeutung sein mufs. Zu diesem Zwecke ist es aber notwendig, sich auch vor Augen zu führen, wie der frühere, durch die Reform so stark modifizierte Stand der Geschäftsordnung beschaffen gewesen. Wie bedeutsam auch immer die Reform des 19. Jahrhunderts gewesen ist, die Geschäftsordnung ist doch ein echt englisches Bauwerk geblieben, sie hat den alten gotischen Stil nicht verloren. Vielmehr hat die Reform das historische Grundwerk dort, wo es noch tragfähig ist, unberührt gelassen. Ja sie hat manchen Flügel des weitläufigen Gebäudes samt den Zierraten und Schnörkeln der Fassade unversehrt erhalten. Man mufs also auch den Bau in seinem alten Zustande übersehen, will man sich in dem neuen sicher und vollständig zurechtfinden.

Damit ist denn auch die Methode von selbst bezeichnet, die hier allein zum Ziele führen kann. Der Gedanke, die geltende Geschäftsordnung des englischen Unterhauses etwa als

System von Rechtssätzen und Formen rein juristisch zu erfassen, mufs von vorneherein absurd erscheinen. Noch mehr als in irgend einem andern Teile des Staatsrechtes überhaupt erscheint das Bemühen aussichtslos, durch Abstraction und rein logische Untersuchung von Normen das Wesen parlamentarischer Institutionen überhaupt und vollends die Erscheinungen des inneren Parlamentsrechtes wissenschaftlich in befriedigender Weise zu erklären. Um wieviel mehr mufs dies von den Institutionen des Landes gelten, in dem in jahrhundertelanger organischer Entwicklung jene ganze Welt von Vorstellungen und Einrichtungen geschaffen worden ist, die unter dem Namen des Parlamentarismus — allerdings nur zu oft ohne dessen Wesen — von allen zivilisierten Nationen rezipiert worden ist! Hier bedeutet die Erfassung der geschichtlichen Grundlagen die notwendige Voraussetzung für das Verständnis der gegenwärtigen Ordnung.

Der Versuch, zuvörderst diese Aufgabe zu lösen, macht den ersten Teil der nachfolgenden Darstellung aus. Hiebei mufs aber ganz besonders die eigentümliche Entwicklung des Parlamentsverfahrens Berücksichtigung finden, wie sie durch die oben angedeutete Unterscheidung der beiden Perioden vor und nach der Reform-Bill gegeben erscheint. Nur für die letztere oder, allgemein gesprochen, für das 19. Jahrhundert darf tatsächlich von einer prinzipiellen Fortbildung der parlamentarischen Technik gesprochen werden.

Diese Epoche der Entstehung und Schaffung des modernen Parlamentsverfahrens kann daher auch eine einheitliche pragmatische Darstellung erfahren. Anders steht es um den Prozefs der sozusagen naturwüchsigen Entstehung und organischen Ausbildung des alten parlamentarischen Gewohnheitsrechts, wie es zuletzt in der Gestalt der vom reformierten Parlament übernommenen historischen Geschäftsordnung erscheint. Hier ist es vor allem wichtig, den Überblick über die grofsen Epochen dieses Werdeprozesses und die Grundzüge seines Ergebnisses, eben jener historischen Geschäftsordnung, zu gewinnen. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so kann das Verständnis der neuzeitlichen Reform mit Erfolg daran anknüpfen. Demgemäfs bildet die Lösung dieser beiden Aufgaben den ersten Teil der Darstellung.

Den zweiten Teil macht die Auseinandersetzung des geltenden Rechtes und der herrschenden Praxis des Parlamentsverfahrens im Unterhause aus. Hier findet aber nun auch die historische Einzeldarstellung in Gestalt von geschichtlichen Erläuterungen und Excursen zu den einzelnen Abschnitten Platz. In der Form dieser historischen Anhänge zum geltenden Recht kann, wie mir scheint, das rechtliche und politisch-historische Quellenmaterial für die Erkenntnis der Grundlagen des englischen Parlamentsverfahrens am besten nutzbar gemacht werden. Es darf wohl der Hoffnung Raum gegeben werden, dafs auf solche Weise der ungeachtet der tiefgreifenden Reform der jüngsten Zeit noch immer so stark ausgesprochene historische Charakter der Technik und Ordnung des geltenden Verfahrens im Unterhause zur vollständigen und gebührenden Würdigung gelangt.

Ein Schlufsabschnitt versucht sodann, die theoretischen Ergebnisse festzustellen, die sich auf Grund der vorangegangenen Darstellung gewinnen lassen. Die Tatsache, dafs der englische Parlamentarismus nicht nur der Vorläufer und das Vorbild der modernen Repräsentativverfassung überhaupt gewesen ist, sondern dafs er bis zur Gegenwart die reifste, ursprünglichste und aus ihren tiefreichenden geschichtlichen Wurzeln heraus stabilste Verwirklichung des grofsen Gedankens repräsentativer Selbstregierung bedeutet: diese Tatsache darf von vornherein die Erwartung zeitigen, dafs auch das allgemein staatswissenschaftliche Problem der Technik parlamentarischer Arbeit von England aus seine reichste und ergiebigste Aufklärung erfahren wird.

Erstes Buch.

Erster Abschnitt.

Die Entwicklungsepochen der historischen Geschäftsordnung[1].

Erstes Kapitel.

Übersicht.

Als auffallendster Zug an dem historischen Parlamentsverfahren des Unterhauses ist seit jeher das hohe Alter seiner grundlegenden Formen und Vorschriften erkannt worden. Indem Reginald Palgrave in der Vorrede zu der von ihm herausgegebenen zehnten Auflage des classischen Buches Thomas Erskine Mays über das Parlamentsverfahren Rückschau hält über das halbe Jahrhundert, das seit dem ersten Erscheinen dieses Werkes verstrichen war, bringt er diesen Gedanken mit den Worten zum Ausdruck: „Das Verfahren des Parlamentes im Jahre 1844 ist im wesentlichen dasselbe gewesen wie jenes, mit dem das Long Parliament zur Zeit Cromwells gearbeitet hat." Noch weiter geht der neueste Historiker des englischen Parlamentes, Edward Porritt, zurück, wenn er in seinem vielfach belehrenden Werke sagt[2]: „Die bemerkenswerteste Tatsache im Hinblick auf das Verfahren des Hauses ist die geringe Veränderung, die darin platzgegriffen hat, seit unter der Herrschaft Heinrichs VII. die Gesetzgebung durch Bills die Gesetzgebung durch Petitions verdrängt hat. Es heifst nicht zu viel sagen, wenn man behauptet, dafs das letzte Unterhaus, das

---

[1] Über Quellen und Literatur der Geschichte des Parlamentsverfahrens bis 1832 ist der erste Abschnitt des zweiten Buches einzusehen.

[2] Porritt, The Unreformed House of Commons, I. p. 528.

noch in der alten Capelle von St. Stefan getagt hat — vor der Zerstörung des alten Parlamentsgebäudes durch das Feuer im Jahre 1834 — in allen Hauptrichtungen dasselbe Verfahren befolgt hat, welches uns die Journale des Hauses als üblich zeigen zu der Zeit, als im Jahre 1548 die Commons vom Capitelhause der Westminsterabtei in jene berühmte Capelle übersiedelten, die ihnen Edward VI. als Versammlungsort angewiesen hatte“ [1]. Damit ist die Wurzel der Geschäftsordnung, wie sie zur Zeit der Reformbill bestand, noch um ein Jahrhundert weiter zurückverfolgt und zugleich das Moment bezeichnet, mit dessen Auftreten das Parlamentsverfahren im eigentlichen Sinne des Wortes vollendet erscheint, das die Voraussetzung und fruchtbare Grundlage bildet für die ganze weitere Ausbildung der Geschäftsordnung. Es ist dies die Annahme der Bill als der technischen und ausschliefslichen Form, in der sich die grofsen Functionen des Parlamentes vollziehen. Verfahren durch Bill ist bis zur Gegenwart das charakteristische Merkmal des englischen Parlamentarismus und aller seiner Spröfslinge auf beiden Seiten des Ozeans. Wir können also sagen: vom Standpunkte des Verfahrens betrachtet bildet dies den Wendepunkt zweier grofsen Epochen der englischen Parlamentsgeschichte. Mit dem Durchdringen der Form der Bill erscheint das englische Parlament in seiner Individualität als staatsrechtliche und politische Schöpfung vollendet. Von da ab geht die Entwicklung des Verfahrens, so vielseitig seine Anwendung, so ausgedehnt der Kreis seiner Aufgaben sich gestaltet, inner-

---

[1] Über die Geschichte des alten, in seinen Anfängen bis auf die angelsächsische Zeit zurückreichenden Westminsterpalastes vgl. das umfassende Werk: Brayley and Britton, History of the Ancient Palace of Westminster, 1836. In der ständischen Periode hat das Parlament öfters an verschiedenen Orten innerhalb Londons wie auch in anderen Städten getagt, so in York, Winchester, Lincoln, Northampton u. a. mehr. Aber noch unter Karl I. und Karl II. wurde 1625 und 1665 das Parlament der Pestgefahr halber nach Oxford verlegt. Seit 1681 jedoch hat das Parlament nie mehr anderswo als im Westminsterpalast getagt. Das Chapter-House von Westminster wird schon 1355 als „der alte Platz“ der Commons bezeichnet (Rot. Parl., II. 322, 366). Nach dem Brande von 1834 bis zur Vollendung des neuen Westminsterpalastes (1852) tagte das Unterhaus in der provisorisch adaptierten White Hall des alten Court of Request.

halb der festen, durch die Bill gegebenen Form vor sich. Alle Formen des Verfahrens, wie sie die Praxis des Parlamentes ausbildet, alle Vorschriften zur Ordnung und Reihung der Geschäfte entwickeln sich in näherer oder weiterer, aber stets erkennbarer Verbindung mit dieser Grundform parlamentarischer Arbeit: der Bill. Was aber vor der Einführung der Bill liegt, ist als Zeitalter des parlamentarischen Altertums anzusehen; oder, näher bezeichnet, als das Zeitalter, in dem, entsprechend der schrittweisen Ausbildung des Parlamentes als einer neuen, einzigartigen Organisation der gesamtstaatlichen Willensbildung aus dem ständischen Wesen heraus, auch die Formen des parlamentarischen Tuns ihren ständischen Charakter nur langsam und unvollständig abzustreifen vermögen. Die ausschliefsliche Form und Grundlage parlamentarischen Handelns in jener Epoche, nämlich die Petition, bringt dies voll zum Ausdruck.

Dementsprechend läfst sich der geschichtliche Aufbau des historischen Parlamentsverfahrens in drei aufeinanderfolgende Epochen gliedern, die man sich aber selbstverständlich nicht als voneinander scharf abtrennbare Stufen vorstellen darf.

1. Die Zeit des ständischen Parlamentes: sie reicht von den ersten unter Heinrich III. und Edward I. einberufenen Ständeversammlungen und umfafst die ganze Zeit bis zum Beginn der Journale des Hauses und der ersten zeitgenössischen Berichte über Debatten und Verhandlungen, also bis zur Mitte des 16. Jahrhunderts. Innerhalb dieser Epoche haben wir wieder vom Standpunkte des Parlamentsverfahrens zwei Perioden zu unterscheiden: die Zeit, in der die Petition die ausschliefsliche Form parlamentarischer Tätigkeit darstellt, und die Periode seit dem ersten Viertel des 15. Jahrhunderts, in der die Bill zur regulären Form des Verfahrens wird.

2. Die Epoche, in der mit der regelmäfsigen Function des Parlamentes die eigentliche Geschäftsordnung sich ausbildet und das gesamte Verfahren in seinen dauernden Grundeinrichtungen hervortritt: es ist die Zeit der Parlamente der Königin Elisabeth und der drei Könige aus dem Hause Stuart. In dieser Periode wird die ganze historische Geschäftsordnung durch die Praxis des Unterhauses geschaffen. Es kann allerdings nicht bezweifelt werden, dafs die meisten grundlegenden Bestandteile des Verfahrens viel weiter als unsere Kenntnis der Ver-

2*

handlungen des Unterhauses, also bis in die vorher genannte Periode, was Entstehung und erste Entwicklung betrifft, zurückreichen.

3. Als Anfang der dritten Epoche bietet sich die grofse politische Grenzscheide dar, die die zweite Revolution für die ganze staatliche Entwicklung Englands gesetzt hat. Von da ab beginnt die Zeit der conservativen Parlamentsherrschaft in dem Sinne, dafs die regierenden Classen die dem Parlamente errungene souveräne Stellung gegenüber der Krone zur Aufrechterhaltung der eigenen Vorherrschaft im Staate zu bewahren und entwickeln streben. Diese Periode schliefst mit der Durchsetzung der ersten Wahlreform im Jahre 1832. Mit dieser beginnt auch eine neue, mit der nunmehr einsetzenden politischen Umgestaltung des englischen Parlamentes organisch zusammenhängende Entwicklungsepoche der Geschäftsordnung und des Verfahrens im Unterhause.

Zweites Kapitel.

Das Verfahren im ständischen Parlamente.

In der ältesten Periode der Parlamentsgeschichte ist, wie schon oben bemerkt, die Petition die ausschliefsliche Form parlamentarischer Arbeit[1]. Sie ist, gleichwie das Parlament selbst, urwüchsig aus dem ständischen Staatswesen sowie aus der Vorstellung herausgewachsen, dafs es jedem Untertanen freistehen müsse, sich an den König, als die oberste Quelle des Rechts, mit Beschwerden zu wenden. Auf diese Weise hängt sie innig mit dem ursprünglichen Charakter des Parliamentum — Magnum Concilium — zusammen, in dem die höchste Instanz königlicher Justiz unter Mitwirkung der Barone wirksam wird[2]. Wie in den germanischen Staaten des Fest-

---

[1] So erscheint sie auch in der ältesten Schrift über das Parlamentsverfahren, dem „Modus tenendi Parliamentum“, der die Form der Bill überhaupt nicht kennt und die Petition als die reguläre Form des Parlamentsgeschäftes betrachtet. Vgl. daselbst den Abschnitt de negotiis Parliamenti (ed. Hardy), p. 12, ferner p. 44: parliamentum departiri non debet dummodo aliquis petitio pendeat indiscussa vel ad minus ad quam non sit determinata responsio.

[2] Siehe die lichtvollen Ausführungen Maitlands in seiner Einleitung zur Ausgabe der Parliament Roll v. 1305 (Rolls Series, vol. 98), p. XLVII, LXXXI—XC.

landes, so ist Berufung und Stellung der Stände auch in England aus der Notwendigkeit hervorgegangen, der Krone neue Einkünfte in Gestalt von ausdrücklichen Steuerbewilligungen neben dem ihr nach Lehensrecht zustehenden Einkommen zu verschaffen. Seit Edward III. ist es ein feststehendes staatsrechtliches Prinzip, dafs die Commons den entscheidenden Anteil an der Bewilligung von Steuern besitzen. Ihre Mitwirkung an der Beschlufsfassung über Steuern ist aber schon unter Edward I. grundsätzlich festgestellt, da er in der Einberufung zu seinem grofsen Parlamente von 1295 den aus dem Corpus juris civilis durch das kanonische Recht vermittelten Satz feierlich als politische Maxime verkündete: ut quod omnes tangit, ab omnibus comprobetur.[1] Ganz unzweideutig spricht es in einem Gesetze aus seinem vierzehnten Regierungsjahre Edward III. aus, dafs es dem Parlamente obliege, dem Landesherrn die Steuern zu bewilligen.[2] Die dem germanischen Königtum überhaupt gemeinsame Voraussetzung ist in England zäh festgehalten und praktisch ausgebildet worden: dafs nämlich der König mit seinem Einkommen aus dem königlichen Grundbesitz, den Einnahmen aus Gerichtsgebühren und Strafbufsen und den lehensrechtlichen Gefällen seinen Haushalt und damit auch die ordentlichen Bedürfnisse der Regierung des mittelalterlichen Staates bestreiten könne. Der Modus tenendi Parliamentum sagt darüber in unzweideutigen Worten: „Rex non solebat petere auxilium de regno suo nisi pro guerra instanti vel filios suos milites faciendos vel filias suas maritandas." Es sind das die bekannten drei Fälle des Lehensrechtes. Für alle sonstigen aufserordentlichen Bedürfnisse von Krone und

---

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., II. 133, III. 270—275. Die Stelle steht Cod. tit. 56, 5. Der obige Satz in dem Writ of Summons of the Clergy to Parliament, Stubbs, Select Charters (1900), p. 485. Über die Entwicklung des Steuerbewilligungsrechts der geistlichen und weltlichen Barone vgl. die Ausführungen Plehns in seiner trefflichen Schrift „Der politische Charakter von Mathaeus Parisiensis. Ein Beitrag zur Geschichte der englischen Verfassung im 13. Jahrhundert," 1897, p. 4—19, 61—71.

[2] Statutes of the Realm, I, 289 ff. Es heifst daselbst, dafs die Nation „shall be no more charged or grieved to make any common aid or sustain charge except by the common assent of prelates earls barons and other magnates and commons of the realm and that in Parliament." Vgl. das Citat bei Taylor, Origin and Growth of the English Constitution, I, 490.

Staat mufste an die Bewilligung der Lehensträger appelliert werden. Die unablässige Kriegführung der englischen Herrscher hat es dann zur Regel gemacht, dafs der König nicht vermochte, wie es die alte Formel ausdrückt, „von seinem Eigentum“ zu leben (to live of his own)[1].

Aus der Verbindung der unter Zuziehung der Barone und Prälaten gebildeten hohen Gerichtsversammlung (Parliamentum) mit gleichzeitig einberufenen Versammlungen der Vertreter von Rittern und Bürgern als Repräsentanten der Commonalty of England behufs Steuerbewilligung ist das englische Parlament im Laufe des 14. Jahrhunderts zu einem einheitlichen Ganzen und zu seiner dauernden Gestalt erwachsen[2]. Und so ist im Zusammenhang mit der eigentümlichen frühen Zentralisierung der hohen Justiz Englands durch diese Verbindung von königlichem Gerichtstag und Steuerbewilligung der Commons die Möglichkeit eröffnet, dafs die zu letzterem Zwecke berufenen Untertanen gleichzeitig Bitten um Abhilfe an die Krone und ihren Rat bringen, Petitions, die persönliche, locale oder allgemeine Bedürfnisse des Landes betreffen, anfänglich vorwiegend von aufsen her während der Tagung des Parlamentes an die Krone gelangen, allmählich aber auch von der Gesamtheit der Stände selbst an den King in Parliament gebracht werden. Man mufs Eines dabei festhalten: schon seit den ersten ständischen Parlamenten steht das Recht der Initiative in Form von Petitionen den zum Parliamentum berufenen Baronen und Commons zu.

---

[1] Über die Entstehung und Bedeutung dieses Grundsatzes vgl. Plehn, loc. cit., p. 62, Stubbs, Const. Hist., II, 543 n. Die citierte Stelle im Modus ten. Parl. siehe Select Charters, p. 512.

[2] Das aufserordentliche Schwanken in der Bedeutung des Wortes Parliamentum seit seiner ersten Erwähnung in den Quellen (1265) bis zur Zeit Richards II. zeigt am besten, wie sehr damals der ganze Gedanke des Parlamentes im Flusse und in steter Fortbildung begriffen war. Damit hängt wieder die Unklarheit zusammen, die während dieses ganzen Zeitraumes über die Anwendung der verschiedenen gesetzgeberischen Akte herrscht, wie sie durch die Worte Statute, Ordinance und Act of Parliament bezeichnet werden. Vgl. Parry, Parliaments and Councils of England, p. XLII ff., ferner Maitland, Mem. de Parl., Introduction, p. LXI—LXXXIX. Über die verschiedenen Bedeutungen des Wortes Parliamentum im 13. und der ersten Hälfte des 14. Jahrhunderts vgl. Pike, Constitutional History of the House of Lords, p. 47—50.

Petitionen um Abstellung von Reichsbeschwerden gehen aber noch weiter zurück; die Artikel der Barone von 1215, die Petition von 1258, die Reihe von Artikeln, die zu Lincoln 1301 präsentiert wurden, bilden die Präzedenzfälle für die seit der Mitte des 14. Jahrhunderts gewöhnlichen Petitionen der Commons als Körperschaft, die auch inbetreff der Teilnahme an den legislativen Verfügungen der öffentlichen Gewalt nach relativ kurzer Entwicklung der Institution des Parlaments mit den Baronen gleichberechtigt geworden sind. Von da ab bilden diese Petitionen der „pauvres gentz de la terre" den Kern der Parlamentstätigkeit, sie bilden, wie Stubbs sagt, die Basis für die Steuerbewilligungen und fast alle Verwaltungs- und Gesetzesreformen[1]. Dadurch ist schon der unbegrenzt ausdehnbare Wirkungskreis bezeichnet, der sich auf solche Weise dem aus der Vertretung der Stände zu einem einheitlichen Staatsorgan erwachsenen Parlamente eröffnet.

Dieser Wirkungskreis wird noch dadurch erweitert, dafs seit der Mitte des 14. Jahrhunderts die Übung aufkommt, Petitionen der Art, wie sie vordem an den King in Council gerichtet wurden, nun auch an den King in Parliament zu richten. Diese Petitionen, die gleichfalls zum grofsen Teile Reichsbeschwerden, dann aber auch Ansuchen um spezielle rechtliche Gewährungen enthalten, werden damit zu einem Zweige der Tätigkeit des Parlamentes, sie sind die Wurzel, aus der die so weitverzweigte Private Bill-Gesetzgebung des Parlamentes hervorgewachsen ist[2].

---

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., II, p. 599—613, sowie Maitland, Introduction, p. LXVI—LXXV. In der von Maitland herausgegebenen Parliament Roll von 1305 zeigt sich deutlich der embryonale Zustand der legislativen Initiative der Commons. In diesem Parlament sind alle Petitionen an den „King and his Council" gerichtet. Die meisten von ihnen sind Rechts- und Verwaltungsbeschwerden. Mitten unter ihnen kommen aber auch Petitionen der Commons und Lords vor, die um Abhilfe gegen allgemeine Mifsstände ersuchen und zweifellos während der Tagung des Parliaments auf Grund von Beratungen redigiert worden sind. Noch sind diese Petitionen von den anderen, den Rechtsbeschwerden der Einzelnen, nicht geschieden. In dem Parlament vom März 1340 werden zum erstenmal auch die Commons dazu berufen, einen Auschufs von 18 Mitgliedern zu wählen, der über die Petitionen zu beraten hat and to form into Statutes the points, and articles „que sont perpetuels" (Parry, p. 110).

[2] So schon Elsynge in seinem Buche „Manner of Holding Parliaments" 1660 (Ausgabe von 1768, p. 257). Die in dem Schlufskapitel

Das Zusammentreffen von Petition und Steuerbewilligung in denselben Personen ist nun der entscheidende Punkt; es bildet den unwiderstehlich wirksamen Hebel zur fortwährenden Steigerung des Einflusses der Commons und wird so zur unerschöpflichen Kraftquelle, aus der alle politische Macht, aber auch die ganze staatsrechtliche Entwicklung des Unterhauses sich herleitet. Die unablässigen Kriege der englischen Könige des 14. und 15. Jahrhunderts haben die als Ausnahmszustand gedachte Bewilligung besonderer Landessteuern zur Regel und damit die Einberufung des Parlamentes zur unentbehrlichen und wichtigsten Regierungshandlung gemacht. Seit dem Beginn des 15. Jahrhunderts steht schon das Prinzip fest, dafs Abstellung der Beschwerden der Bewilligung der Geldmittel vorauszugehen habe (redress of grievances has to precede Supply). Im Jahre 1401 stellten die Commons an König Heinrich IV. unverblümt das Ansuchen um ausdrückliche Anerkennung dieses Grundsatzes. Der König wies allerdings dieses Verlangen zurück, da „solches nicht zur Zeit seiner Vorgänger im Gebrauch gewesen sei und er an dem guten Herkommen und Gebrauch der alten Zeit nichts ändern wolle“ [1]. Dennoch wird, obzwar nicht formell-rechtlich definiert, dieser Grundsatz alsbald Gewohnheitsrecht, indem die Könige die Praxis billigen, wonach die Commons ihre Geldbewilligung bis zum letzten Tage der Session hinausschieben.

Alles dies näher zu verfolgen, ist nun hier nicht unsere Aufgabe. Auch darüber können wir mit blofser Feststellung der Tatsache hinweggehen: dafs in derselben Zeit die innere Organisation des Hauses vollendet wird — seit dem Beginn der Regierung Edwards III. ist Scheidung in die beiden Häuser der „Grantz“ und „Commons“ zweifellos und dauernd, seit 1352 ist als besonderer Versammlungsort der Commons das Chapter-

„Receivers and Triers of Petitions“ gegebene Darstellung ist auch heute noch wertvoll. Vgl. Clifford, History of Private Bill Legislation, I., 276 ff.

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., II. 601, 605—609, III. 269 ff. In wie merkwürdiger Weise das angeführte uralte Prinzip noch auf die Reform der Geschäftsordnung im 19. Jahrhundert eingewirkt hat, darüber vgl unten die Verhandlungen vor dem Ausschusse von 1854.

house von Westminster beurkundet[1] —, daſs das Speakeramt seit 1377 permanent und dauernd beurkundet erscheint, daſs die beiden höchsten Executivbeamten des Parlamentes von jener Periode ab als Organe der Commons feststehen — der Clerk of the Crown in Parliament zuerst 1316 beurkundet, der besondere Clerk of the Commons seit 1388[2] — daſs endlich Einberufung des Parlamentes sowie Mitteilung der Gründe dieser Einberufung durch die Thronrede — loquela Regis nennt sie der Modus tenendi Parliamentum — damals schon staatsrechtlich gefestete Institutionen sind[3]. Nur ein Moment kommt hier in Betracht: nämlich die von der Entwicklung des äuſseren Parlamentsrechtes ausgehende Einwirkung auf Form und Ordnung der parlamentarischen Arbeit. Da ist nun die entscheidende Tatsache, daſs die Petition mit der Zunahme der politischen und rechtlichen

---

[1] Rot. Parl., II. 66, 236, 237. „Es ist schwer zu sagen, wann eine dauernde äuſsere Scheidung zwischen Lords und Commons eintrat: es ist leicht zu zeigen, daſs die beiden Häuser immer voneinander unterschieden waren" sagt Pike (Const. Hist. of the House of Lords, p. 322). Vgl. Hallam, Middle Ages, III, p. 38.

[2] Stubbs, Const. Hist., III, 468, 469.

[3] Der Bericht des Modus tenendi Parl. nennt zwei Clerici Parliamenti, die inmitten der Richter sitzen und alle Verhandlungen inrotulieren sollen, weiſs aber merkwürdigerweise nichts vom Speaker. Wohl aber wird ein Herold des Parlaments und ein Ostiarius (Serjeant-at-arms) genannt. Was die Schrift sonst in breiten Ausführungen über die Clerks vorbringt, die Betonung ihrer Unabhängigkeit von den Richtern und ihre unmittelbare Unterordnung unter King and Parliament, ist sonst nirgends quellenmäſsig bezeugt, steht auch im Widerspruch zu der noch lange Zeit sehr untergeordneten Stellung dieser Beamten. Die unter dem Titel „De quinque clericis" vorgebrachten Ausführungen (ed. Hardy, p. 12—16) über die je einem von den fünf Ständen des Parlaments zuzuweisenden besonderen Schreiber steht ohne jeden weiteren Anhalt in den Quellen da. Als ihre Aufgabe wird bezeichnet, daſs sie den einzelnden Ständen bei der Niederschrift ihrer Fragen und Antworten zu Diensten sein, im übrigen den beiden ersten Clerks helfen sollen. Es ist immerhin möglich, daſs in den ersten Parlamenten des 14. Jahrhunderts ein derartiger Vorgang, wie ihn der „Modus" schildert, versucht worden ist, solange nämlich der Gedanke Eduards I., alle Stände als besondere Körperschaften zum Parliamentum zu laden, seine endgültige Gestalt durch Konsolidierung der beiden Häuser und das Zurücktreten der niederen Geistlichkeit noch nicht erlangt hatte.

Wirksamkeit des Unterhauses nicht Schritt zu halten vermochte. Zwar war die Petition elastisch genug, um den ganzen Bereich der legislativen Einwirkung der Commons in sich aufzunehmen. Aus dem uns in den Rolls of Parliament so reichlich erhaltenen Urkundenmaterial der ständischen Parlamente können wir entnehmen, wie eigentlich fast die ganze allgemeine Gesetzgebung dieser Periode auf Petitionen beruht. Und überdies sehen wir die Petition als taugliche Form zur Vorbringung aller möglichen Beschwerden der Untertanen gegen Rechtsverweigerung, zur Einholung von Dispensen, von Erlaubnis zu rechtlichem Tun, das im Common Law nicht begründet liegt, zur Erlangung localen, particulären und individuellen Rechtes. So gewaltig häuft sich in den Parlamenten seit Edward III. die Masse von individuellen Petitionen an, dafs eine der ältesten Geschäftsordnungsbestimmungen im Oberhause darin besteht, dafs besondere Organe gebildet werden, um eine Classifizierung dieser Petitionen durchzuführen. Es werden vom König und seinem Council vor versammeltem Parlamente die sogenannten Receivers und Triers of Petitions ernannt. Erstere waren anfangs Beamte der Kanzlei (Masters in Chancery), die in älterer Zeit überhaupt als Boten zwischen beiden Häusern des Parlaments dienen und selbsverständlich dem Oberhause nicht angehören. Ihnen obliegt es, die Petitionen entgegenzunehmen und zu sammeln. Die Triers dagegen sind von Anfang an Lords oder die den Lords zur Zeit des Parlamentes als Aushilfe beigegebenen Richter[1]. Letztere prüfen

[1] Clifford, I, 271 ff. Zum erstenmal werden Triers im Parlament zu York 6 Edw. III. genannt. Sie werden ernannt, „pour oyer et trier“ oder „to try out, wether the remedies sought for were reasonable and fit, to be propounded“. Eine ausführliche Behandlung dieses Instituts bei Elsynge, cap. VIII. Die erste Eintragung im Journal des House of Lords (21. Januar 1509) zeigt die Ernennung von Tryers und Receveurs als alten festgehaltenen Gebrauch. Und zwar werden besondere Receivers für Petitionen von England, Irland, Wales und Schottland, sowie „solche von Gascoigne et des aultres terres et pays de par la mer et les isles“ ernannt. Desgleichen werden die Triers geschieden. Der Gebrauch, obgleich längst obsolet geworden, wurde festgehalten und ein Antrag auf Abschaffung 1740 abgelehnt (25 Lords Journ. 28. Januar 1740). Und so dauert diese Formalität bis zur Gegenwart (1886) fort. Neuerdings hat Maitland in seiner trefflichen Ausgabe der Roll of Parliament

die Petitionen nach ihrem Inhalte und bestimmen, welche von ihnen an den König und seinen Rat, welche an die Courts of Common Law, welche endlich an den King in Parliament zur Erledigung zuzuweisen wären. Bis zur Zeit Heinrichs IV. sind die Petitionen ausnahmslos an den König, an den Kanzler oder an die Lords als die obersten Instanzen der Gerichtsbarkeit gerichtet. Treffend bemerkt Maitland[1] bei Besprechung des Parlamentes von 1305: „Noch ist das Parlament mehr eine Handlung als eine Körperschaft. An ein Colloquium, eine Debatte kann man aber keine Petitionen richten." In der Tat tragen die Petitionen jener ältesten Epoche grofsenteils den Charakter gerichtlicher, an den King in Council gebrachter Beschwerden, von denen manche, solange der König noch selbst judiziert, coram rege, die meisten durch den Kanzler ihre Erledigung finden. Indem der Kanzler hierbei als Organ des Königs vor allem die dem Souverän zustehende Schutz- und Schirmgewalt zugunsten der Armen und Unterdrückten ausübt, per misericordiam dei Rechtshilfe dort gewährt, wo das Common Law den Bittsteller nicht schützte, entwickelt sich auf Grund dieser Petitionen die berühmte Jurisdictio extraordinaria des englischen Kanzlers, aus der der eine grofse Zweig des ganzen englischen Zivilrechtes herausgewachsen ist, das Billigkeitsrecht, das Law of Equity[2].

Aber bald ändert sich der Charakter der Petitionen. Das Parlament wird zu einer Körperschaft, zu einem greifbaren Staatsorgan; und so beginnen vom Ende des 14. Jahrhunderts ab zahlreiche Individuen und Corporationen, sich an das Parlament und — seit Heinrich IV. — auch blofs an die Commons zu wenden, und trachten auf diesem Wege, durch die höchste

---

von 1305 gezeigt, dafs schon damals, unter Edward I., Beamte der Kanzlei als Receivers zu Beginn des Parlaments ernannt wurden, dafs ferner für die Petitionen der Gascoigne, Irlands, Schottlands besondere „Auditors", mit den späteren Triers identisch, ernannt wurden, die aber fast ausschliefslich Richter und Beamte, nicht Barone waren. Besondere Auditors englischer Petitionen werden 1305 nicht erwähnt. Vgl. Memoranda de Parliamento 1305 (Rolls Series 1893), Introduction LVII—LX.

[1] Indroduction, loc. cit. LXVII.

[2] Vgl. Clifford, Private Bill Legislation, vol. I, p. 270—288, ferner neuerdings Pollock, Expansion of Common Law, p. 53—80.

Autorität, die Gesetzgebung, besondere Rechte zu erlangen[1]. Schon seit Edward III. werden ferner — wie oben bemerkt — die von den Commons selbst an die Krone gerichteten Petitionen allgemeiner Natur, Landesbeschwerden enthaltend, häufig. In beiden Fällen bildet ein und dieselbe Form, die Petition, die Grundlage: beide werden in derselben Weise, nämlich durch Act of Parliament, erledigt; das heifst, sowohl die von Einzelnen an das Haus gerichteten Petitionen, die eine Abänderung des bestehenden Rechtes oder Schaffung von neuem Recht involvieren, als auch die von den Commons als Bestandteil des Parlamentes an die Krone gerichteten Petitionen zum Zwecke der Schaffung neuen oder Abänderung bestehenden allgemeinen Rechtes finden in gleicher Weise Erledigung durch einen legislativen Act, das heifst durch Zustimmung des Oberhauses und der Krone. Von Anfang an umschliefst also die gemeinsame Form der Petition die beiden grofsen Stämme der englischen Gesetzgebung, die Private und die Public Bill Legislation[2].

In dem letztgenannten Falle — bei den von den Commons ausgehenden Petitions — trat nun natürlicherweise das Precäre dieser Form immer mehr in Widerspruch zu der tatsächlichen politischen und staatsrechtlichen Bedeutung der Commons. Denn dieser Form hafteten naturgemäfs schwere Gebrechen vom Standpunkte der Commons an. Mochten auch die Gemeinen, wie oben bemerkt, alsbald eine Verbindung zwischen den der Krone gemachten Steuerbewilligungen und der Bewilligung ihrer Petitionen durchsetzen, so lag noch immer ein sehr starkes Element der Unsicherheit in dem durch die Petition gegebenen gesetzgeberischen Verfahren. Dieses Verfahren bestand

---

[1] Vgl. Stubbs, III. 478 und die von ihm angeführte Stelle in Rot. Parl., III. 564.

[2] Die äufsere Form des Verfahrens ist in beiden Fällen die Inrotulierung. Das betreffende Pergament, auf welchem die Petition und die Antwort der Krone enthalten ist, wird als Rolle fernerhin aufbewahrt. Jene Petitionen aber, die, wenn auch an das Parlament gelangt, ihres Inhaltes als Rechtsbeschwerden wegen vom Kings Council oder Kanzler erledigt werden, kommen nicht zur Inrotulierung und bilden keinen Bestandteil des Parlamentsverfahrens mehr (Maitland, loc. cit. LXXV).

darin, dafs (seit 1343) alle Petitionen der Commons als eine Reihe von Artikeln zusammengefafst in einer „Roll" dem König überreicht wurden, worauf jeder einzelnen Petition die Antwort der Krone durch den Clerk hinzugefügt wurde. Nach Beendigung des Parlaments wurde dann das durch Vereinbarung zwischen Commons und König zustande gekommene Gesetz von den Richtern als Petition und Antwort formuliert und so in die Statute Roll aufgenommen. Damit war nun die Möglichkeit gegeben, den legislativen Anteil der Commons wesentlich zu verringern oder ganz zu paralysieren, indem in dem Zwischenraume zwischen zwei Parlamenten die Eintragung einer oder der andern bewilligten Petition der Commons überhaupt unterlassen wurde, oder indem das Statut nachträglich Änderungen an dem Inhalte der bewilligten Petition aufwies oder endlich dadurch, dafs es, wenn auch ordnungsgemäfs formuliert, in seiner Wirksamkeit durch die von der Krone etwa hinzugefügten Bedingungen — Provisoes — suspendiert oder annulliert wurde. Viele Beispiele solcher Mifsbräuche liegen uns in den Urkunden vor[1]. Ebenso kann man eine Reihe von Mafsregeln verfolgen, durch welche die Commons bestrebt waren, ihren Anteil an der Gesetzgebung gegenüber diesem Gebrechen der Petition zu sichern. Die Commons begnügten sich nicht damit, die Bewilligung der angesprochenen Gelder nur unter Bedingung der genauen Bewilligung des Inhaltes ihrer Petitionen vorzunehmen oder sie so lange hinauszuschieben, bis sie befriedigende Antwort auf ihre Petitionen erlangt hatten, sondern sie setzten auch die schriftliche Form dieser Antwort durch, verlangten weiter, dafs diese Antworten vor Erledigung des Parlaments inrotuliert und gesiegelt würden. Im Jahre 1379 wurde eine dahingehende Petition bewilligt, aber schliefslich das betreffende Statut vom Könige nicht ge-

[1] Vgl. Stubbs, II. 605—609, III. 84, 260—269, Clifford, I. 323 ff. 1401 heifst es in den Rotuli Parl. (2 Hen. IV. 3 Rot. Parl. 458): Les dits Communes prierent a notre Sr. le roy que les besoignes faites et affaires en cest Parlement soient enactes et engrossex devant le departir des Justices tant come il les aient en leur memoire. A quoi leur feust respondux que le Clerk on Parlement ferroit son devoir pur enacter et engrosser la substance du Parlement par advis des Justices et puis les monstrer au roy et aux Seigneurs en Parlement pur savoir leur advis.

nehmigt[1]. Und so finden sich noch zahlreiche Beschwerden bis zum Beginn des 15. Jahrhunderts darüber, dafs Statuten nicht der versprochenen Antwort der Krone gemäfs erlassen worden oder dafs sie, selbst wenn letzteres der Fall, vom Könige nachträglich durch Verordnungen aufser Kraft gesetzt worden[2]. Erst unter Heinrich V. (1414) wird in dieser Hinsicht das feste Zugeständnis der Krone erreicht. Damit erscheint die volle Gleichberechtigung der Commons mit den Lords in Hinsicht der gesetzgebenden Gewalt erreicht[3]. „Am Schlusse des Mittelalters“, sagt Stubbs, „waren die Commons Ratgeber und Bewilliger, nicht blofse Bittsteller; in Dingen der Gesetzgebung und in der Beratung von Fragen der Politik wog ihre Stimme ebenso schwer als die der Lords. Sie waren nicht länger blofse Mandatare — wenn sie dies je gewesen sind —, sondern Senatoren, die für die ganze Nation handelten.“ Dieser neuen Rechts-

---

[1] Rot. Parl., III. Rich. II. Nr. 17.

[2] Im Jahre 1401 petitionieren die Commons den König, dafs ihnen die Antworten der Krone auf ihre Petitionen vor Bewilligung der Steuern schriftlich erteilt würden. Heinrich IV. lehnt dies ab, weil solcher Brauch bisher unbekannt war, vielmehr die Commons zuerst alle ihre Geschäfte erledigen müssen, welche gute Gewohnheit und Ordnung der König nicht zu ändern gedenkt. Rot. Parl., IV, 453.

[3] In diesem Jahre überreichten die Commons dem Könige folgende Petition: Consyderinge that the Commune of yuore land, the whiche that is and ever hath be a membre of your Parlement, ben as well Assentirs as Petitioners, that fro this time forward by compleynte of the commune of any mischief asking remedye by mouthie of their Speker for the Commune other elly by Petition written, that ther never be no Law made theruppon and engrossed as Statut and Lawe, nother by additions nother by diminucions by no maner of terme ne termes, the which that shoud Chaunge the sentence and the entente asked by the Speker mouthe — without assent of the forsaid Commune. Considering our soverain lord that it is in no wyse the entente of youre Communs zif hit be so that they aske you by spekying or crityng two thynger or three or as many as theym lust: But that ever it stande in the freedom of your hie Regalie to grant whiche of thos that you luste and to werune the remanent.“ Darauf antwortete der König: „of his grace especial graunteth that fro hence forth nothyng be enacted to the Petiticions of his Commune, that be contrarie of their asking wherby they should be bound withoute their assent. Savyng alwaye to our Liege Lord his real Prerogatif to graunte and deny what him lust of their Petitions and askings aforesaid“ (Rot. Parl. IV. 22).

auffassung von der Stellung der Commons hat dann Sir Edward Coke Ausdruck gegeben, wenn er sagt: „Man mufs festhalten, dafs, wenngleich auch der Einzelne für eine bestimmte Stadt oder County gewählt wird, er nach der Wahl, wenn er im Parlamente sitzt, für das ganze Königreich dient“ [1].

Alle diese doch nur zum Teile erfolgreichen Bemühungen wiesen nun die Commons auf die Notwendigkeit hin, dort mit der Verbesserung einzusetzen, wo der eigentliche Fehler lag: nämlich bei der Form der legislativen Arbeit des Unterhauses. Es war nur natürlich, dafs das aus dem rein ständischen Anschauungskreise herübergenommene Instrument der Petition einer Zeit nicht mehr entsprechen konnte, die nicht nur von modernen Historikern, sondern auch von den Zeitgenossen als die erste Epoche konstitutioneller Regierung aufgefafst wurde, die Zeit der durch eine Revolution auf den Thron gelangten Könige aus dem Hause Lancaster [2]. Und so hat sich denn unter Heinrich V. und Heinrich VI. die gröfste Reform im Parlamentsverfahren vollzogen, die sich damals denken liefs: die Ersetzung der Petition durch die sogenannte Bill. Weit mehr als eine technische Verbesserung ist dadurch erreicht worden: denn das Wesentliche dieser Änderung liegt darin, dafs nunmehr an Stelle des Gesuches ein alsbald von jeder Bittformel befreiter Entwurf des angestrebten Gesetzes zur Grundlage der Beratung und zum Gegenstande des Beschlusses im Unterhause genommen wird. Naturgemäfs ist diese Form dann zuerst angewendet worden, wenn die Krone die Initiative ergriff, indem es ihr selbst bequemer erschien, dem Parlamente den Entwurf eines beabsichtigten neuen Statuts vorzulegen. Der grofse Fortschritt lag nun darin, dafs die von aufsen her an das Parlament

---

[1] Coke, Fourth Inst., p. 14. Die „juristische“ Begründung, die Coke für diesen Grundsatz aus der alten Formel des Writ of Election herholt, wird man allerdings kaum für beweiskräftiger halten als manche andere der rechtsgeschichtlichen Argumente, mit denen dieser hartnäckige und gelehrte Verteidiger der Machtstellung des Unterhauses seine politischen Aktionen zu stützen verstand.

[2] Der erste, der den Unterschied zwischen absoluter und konstitutioneller Regierung theoretisch darzulegen sich bemüht, ist Sir John Fortescue, der Kanzler Heinrichs VI., im 1. Kapitel seiner Schrift „On the Governance of England.“

herantretenden Bittsteller sich auch dieser Form zu bedienen begannen und auch die Commons an die Stelle ihrer eigenen Petitionen einen vollständigen Gesetzentwurf — billa formam actus in se continens — zu setzen begannen[1]. Auf diese Weise wird die neue Form wieder zum gemeinsamen Gefäfs für die gesamte gesetzgeberische Initiative: sowohl Public als Private Petitions verwandeln sich gleichmäfsig in Public und Private Bills[2]. Aber auch darüber hinaus wird der Gebrauch dieser Form ausgedehnt. Die judizielle Tätigkeit des Hauses bei Anklagen des Hochverrates vollzieht sich seither in der neuen Form der Bill of Attainder[3]. Und endlich wird auch für die zweite grofse Function der Commons, die Bewilligung der Steuern, die Form der Bill angenommen.

Entsprechend dem Zusammenwachsen der beiden Häuser des Parlamentes aus den ursprünglich selbständig gedachten Versammlungen der einzelnen Stände sind auch die Geldbewilligungen anfangs gesondert vorgenommen worden. Ein gemeinsames Verfahren konnte erst eintreten, seitdem Commons

[1] Anson, Law and Custom of the Const., I. 242 weist darauf hin, dafs eine Erinnerung an diesen Ursprung sich in der noch heute bei den Bills angewendeten einleitenden Formel vorfindet: a Bill intituled an Act. Als einen sehr frühen urkundlichen Beleg für die Aufnahme der Form der Bill durch die Commons führt Anson den Fall von 1429 (Rot. Parl. IV., 359) an, wo die Commons bitten: „that the Bill which is passed by the Communes of yis present parliament, hit like unto ye king by advys of the Lordys spirittual and Temporall in yis present Parlement yat graciously hit may be answered after the tenure and fourme yereof."

[2] Vgl. die angeführten frühesten Beispiele aus den Rot. Parl. bei Stubbs, III., 480, n. 1. — In der Übergangszeit — bis zu den Parlamenten Heinrichs VII. — war es schon üblich geworden, die Private Petitions mit der Bezeichnung Bills zu benennen, obgleich sie noch mit der Anrede an das Haus begannen und mit der formellen Bitte endigten. Als Rudiment aus diesem früheren Zustande ist bis zur Gegenwart die Vorschrift geblieben, dafs Private Bills von einer Petition der Promoters begleitet sein müssen. Bei den Public Bills ist eine Spur ihrer Herkunft aus den Petitions insofern noch zu finden, als Petitionen gegen sie und Vertretung derselben durch Advokaten theoretisch noch immer gestattet sind. Aber seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist dieses Recht nicht mehr geübt worden und jetzt wohl als obsolet zu betrachten. Vgl. Clifford, I., 270 ff.

[3] So schon bei der gegen Heinrich VI. 1461 eingebrachten Anklage. Vgl. Stubbs, III., 480.

und Lords ihre Geldbewilligungen immer auf derselben Steuergrundlage machten. Das ist seit dem Ende der Regierung Richards II. der Fall: von da ab ist der regelmäfsige Vorgang der, dafs die Commons die Steuern in der Form des Act of Parliament unter Zustimmung der geistlichen und weltlichen Lords bewilligen[1]. In der Regel gingen der Beschlufsfassung eine Darlegung des Standes der Finanzen durch den Treasurer sowie Conferenzen der Commons und Lords voraus. Über die hierbei geführten Debatten ist nur selten etwas überliefert. Die Praxis der drei Lesungen, die gewifs dabei gehaltenen Reden, die Verbesserungsanträge und Provisoes, kurz, die Einzelheiten des Verfahrens über Geldbills sucht man in den Urkunden der mittelalterlichen Parlamente vergebens[2].

Mit dem Auftreten der Bill ist diese Form auch alsbald für die Geldbewilligungen in Anwendung gekommen[3] und die ersten urkundlichen Berichte über die Parlamentsdebatten des 16. Jahrhunderts zeigen auch hier diese Art des Verfahrens als die längst in Übung stehende Form der Beschliefsung von Geldbewilligungen. Bemerkenswerter ist jedoch ein schon in jener Zeit hervortretender Zug des Verfahrens in Steuersachen, der die gröfste staatsrechtliche Bedeutung besitzt. Schon in dieser ältesten Epoche der Parlamentsgeschichte erscheinen nämlich vom Standpunkte des Verfahrens bei Geldbewilligungen die Commons als die eigentlichen und sachlich in erster Linie daran Beteiligten. Längst war die Praxis so gestaltet, dafs die Commons zuerst um Bewilligung der Steuern anzugehen waren und in ihren Bewilligungen die Lords mit einschlossen, worauf letztere dann noch ihre Zustimmung gaben. Als Grund hierfür war die Anschauung mafsgebend, dafs sie

---

[1] „Der letzte Fall gesonderter Bewilligung seitens der Commons und Lords findet im 18. Jahre der Regierung Edwards III. statt. In den späteren Protokollen werden beide Häuser nebeneinander erwähnt, oft mit dem Bemerken, dafs eine gemeinsame Beratung vorangegangen.“ Gneist, Das englische Parlament, S. 155.

[2] Stubbs, Const. Hist., III. 476.

[3] Im Journal des House of Lords zum ersten Parlament Heinrichs VIII. heifst es: Adducta est a domo inferiori billa de concessione subsidii, quae lecta fuit semel cum proviso adjungendo pro mercatoribus de ly hansa Theutonicorum (Lords Journals, I. 7, 8).

als die Repräsentanten des ärmsten der drei Stände nicht durch frühere Beschlüsse der Lords und der Geistlichkeit überhalten werden dürften. Dieser Grundsatz erhielt seine ausdrückliche Anerkennung, als im Jahre 1407 Heinrich IV. sich zuerst an die Lords um Bewilligung der Mittel wendete und dann eine Zahl von Commons berief, die ihre Beschlüsse in betreff der Geldbewilligung den Lords berichten sollten. Das Unterhaus remonstrierte dagegen in grofser Aufregung. Der König und die Lords gaben nach und es wurde ausgesprochen, dafs es so wie für die Lords auch für die Commons gesetzlich sei, in Abwesenheit des Königs allein über den Zustand des Königreichs und die notwendig in Anwendung zu bringenden Mittel zu beraten, dafs kein Haus dem König über eine gemachte Bewilligung oder über Verhandlungen, die sich darauf bezogen, Bericht erstatten sollte, bevor nicht beide Häuser übereingestimmt hätten, und dafs dann dieser Bericht durch den Speaker der Commons dem Könige erstattet werden und es bei dem Herkommen in allen Stücken bleiben sollte[1]. Es wurde ferner gleichzeitig durch König Heinrich IV. ausdrücklich festgestellt, „dafs die Commons die Gelder bewilligten und die Lords die Zustimmung gaben" (by the commons granted and by the lords assented[2]). Damit war die privilegierte Stellung der Commons in betreff der Money Bills zu einem grundlegenden Satze des Staatsrechtes formuliert, dessen Bedeutung erst in der Zukunft in vollem Mafse hervortreten sollte. Mit Recht aber darf gerade in der frühen Anerkennung der Präponderanz des Unterhauses hinsichtlich des Budgets der Beweis dafür gesehen werden, dafs von da ab das Unterhaus nicht mehr als Verkörperung von Ständen, sondern als Repräsentation der ganzen Nation erscheint[3]. Dem Sonderrecht

[1] Rot. Parl., vol. III. 611. Stubbs, III. 62 u. 63. May, Parl. Pract., p. 554.

[2] Vgl. Rot. Parl., III. 611, sowie Hatsell, Precedents, III. p. 133.

[3] Treffend urteilt hierüber der Report on the Dignity of a Peer (1820), diese für die Geschichte des Parlamentes grundlegende Quellenuntersuchung des Committee des Oberhauses, in folgenden Worten: This declaration on the part of the King seems to have placed the King and the two Houses of Parliament, each in the separate and independent situation in which they now respectively stand. Not indeed as a novelty but as a solemn declaration in Parliament of what had been before

der Commons in betreff des Budgets steht das Sonderrecht der Lords, als höchster Gerichtshof des Landes zu fungieren, gegenüber: auch dieses Recht nimmt um die Wende des 14. und 15. Jahrhunderts seine endgültige Gestalt an.

Nach den vorhergehenden Ausführungen ist es bereits klar, welche Tragweite die Annahme der Form der Bill als Grundlage des gesamten Parlamentsverfahrens gerade für die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses besitzt. Erst dadurch erscheint der Bau des Parlamentes als einer aus zwei gleichberechtigten Körperschaften bestehenden Reichsvertretung vollendet, erst dadurch die Grundlage für die rechtlich und politisch gleichwertige, in Fragen der Geldbewilligung bereits präponderierende Stellung des Unterhauses gesichert. Einige Bemerkungen werden nun genügen, um das Bild des Parlamentsverfahrens in dieser Epoche zu vollenden; die uns erhaltene Kunde über alles, was das innere Leben des Unterhauses zu jener Zeit betrifft, ist übrigens, wie schon oben bemerkt, sehr gering. Auf dem ganzen Gebiete der Tätigkeit des Parlamentes fehlt uns überhaupt für diese Zeit der Einblick in die Debatten sowie in alle technischen Details der Geschäftsordnung im eigentlichen Sinne. Betreffs dieser letzteren, d. h. vor allem der zeitlichen Anordnung der einzelnen das Unterhaus beschäftigenden Gegenstände, macht der Modus ten. Parliamentum zwar sehr ausführliche Angaben, aber der scharf hervortretende rationalistische Charakter der darin angeführten Ordnung, die auf dem Prinzipe der Gerechtigkeit und staatlicher Wichtigkeit der einzelnen Geschäftsstücke beruht, macht es doch sehr zweifelhaft, ob darin mehr als ein Wunsch des unbekannten Autors zu erblicken ist. Stubbs, der diese Schrift im ganzen und grofsen als wertlos verwirft, urteilt, dafs nach der Con-

accustomed, whatever Proceedings of a contrary tendency might have taken place in former Parliaments: and this declaration in Parliament, with the statute of the 15th of Edw. II. before noticed and the Statute passed in this Parliament, declaring who should be the electors of the Knights of the Shires — seem to have completely settled, what was to be deemed the true constitution of the legislature of the Kingdom, especially with respect to the important point of Grant of Aid to the King and with respect to the separate and distinct offices and duties of the two Houses of Parliament and their respective and independent Proceedings. (Report, I, p. 359.)

stituierung des Hauses zunächst jene Geschäfte erledigt wurden, auf die sich die Eröffnungsrede des Kanzlers bezogen hatte[1]. Über die Durchführung der Verhandlungen, die Art und Weise der Stellung von Anträgen, Vorbringung von Amendements, über die zweifellos abgeführten Debatten usw. ist so gut wie nichts überliefert. Nur hie und da ersehen wir aus den Rolls of Parliament, dafs lange und geordnete Beratungen der Commons stattfinden[2]. Dagegen erhalten wir über die Cooperation der beiden Häuser zum Zwecke der Schaffung des Act of Parliament nähere Kunde. Hier waren verschiedene Formen üblich. Entweder wurden die Antworten auf die einzelnen Punkte der Thronrede durch den Speaker direkt dem Könige überbracht oder es fand eine Konferenz mit den Lords statt, die gemeinsam den Text feststellte, und von da den Bericht an die Krone erstattete. Ausdrücklich wird aber unter Heinrich IV. verlangt, dafs die Commons das Ergebnis ihrer Beratung schriftlich vorbringen sollen[3]. Über die Debatten läfst sich nur sagen, dafs sie zweifellos in beiden Häusern von Anfang an völlig freigegeben waren. Elsynge weist darauf hin, dafs die Commons schon unter Edward III. viele die Prärogative des Königs betreffende Dinge besprochen und debattiert haben und sich sogar über Petitionen einigten, die direkt gegen die Prärogative gerichtet waren. Und doch sind sie in ihren Beratungen nie gestört noch aufgehalten worden,

---

[1] Vgl. Stubbs, Const. Hist., III, 473. Der Modus ten. Parl. gibt hierüber allerdings bestimmte Auskunft. Es heifst daselbst (ed. Hardy, p. 22): Negotia, pro quibus Parliamentum summonitum est, debent deliberari secundum Kalendarium Parliamenti et secundum ordinem petitionum liberatarum et affilatarum nullo habito respectu ad quarumque personas, sed, qui prius proposuit, agat. In Kalendario Parliamenti rememorari debent omnia negotia Parliamento sub isto ordine: primo de guerra, si guerra sit, et de aliis negotiis personas regis, reginae et suorum liberorum tangentibus, secundo de communibus negotiis regni, ut de legibus statuendis contra defectus legum originalium, judicialium et executoriarum post judicia reddita, quae sunt maxime communia negotia, tertio debent rememorari negotia singularia . et hoc secundum ordinem filatarum petitionum, ut praedictum est.

[2] Vgl. die wiederholten Ansprachen des Speakers Savage an Heinrich IV. (Stubbs, Const. Hist., III. 30).

[3] Rot. Parl., III. 455, 456.

wie aus den Antworten auf besagte Petitionen hervorgeht[1]. Von einer direkten Einmischung der Krone in die Debatten der Commons ist also auch zu jener Zeit nichts bekannt. Es ist charakteristisch dafür, dafs zu Beginn der Regierung Heinrichs IV. der Speaker ausdrücklich den König ersuchte, mündlichen Mitteilungen über die Beratungen, die ihm etwa durch dienstwillige Abgeordnete gebracht würden, um ihn gegen einzelne Redner einzunehmen, kein Gehör schenken zu wollen[2]. Ein Beweis dafür, dafs der Grundsatz der völligen Redefreiheit als Privileg des Unterhauses lange vor der feierlichen Beurkundung desselben feststand, liegt auch in dem einzigen überlieferten Falle einer flagranten Verletzung des Privilegs durch die Krone, in dem Falle Haxeys, der im Parlamente von 1397 als Verfasser einer gegen die Verschwendung des Hofes gerichteten Petition im Auftrage des Königs von den Lords als Hochverräter verurteilt, dann aber begnadigt wurde. Dieser Vorgang, aus den revolutionären Verhältnissen der Regierung Richards II. leicht erklärlich, wurde aber im ersten Parlamente Heinrichs IV. ausdrücklich als Rechts- und Privilegienbruch erklärt[3]. Zweifellos steht schon im ständischen Parlamente der Grundpfeiler fest, auf dem das Unterhaus aufgebaut ist: die volle Redefreiheit der Abgeordneten[4].

[1] Elsynge, loc. cit. p. 177.

[2] Stubbs, ibid. III. 30.

[3] Elsynge, p. 178—180, ferner Rot. Parl., III. 435, 436. Haxey scheint übrigens gar nicht als Abgeordneter, sondern nur als geistlicher Proctor an dem Parlament teilgenommen zu haben. Vgl. Stubbs, ibid. III. 516 ff.

[4] Treffend sagt Stubbs (Const. Hist., III. 508) hierüber: „Das innere Wesen des englischen Parlamentes verbot von vornherein jede willkürliche Beschränkung der Redefreiheit. — Die Debatten waren zweifellos respectvoll gegen die Könige: ihre Freiheit können wir besser nach den Resultaten als nach den Einzelheiten beurteilen. Die Commons durften über Mifsregierung und Treulosigkeit genügend scharf sprechen: und gerade die stärksten Könige hatten schwersten Tadel auszuhalten. Aber Eingriffe in die Freiheit der Debatte konnte nur durch Auflösung des Parlamentes oder Austreibung einzelner Mitglieder versucht werden. Im übrigen ist kein Fall einer gewalttätigen Auflösung vorgekommen; dagegen war das Land durch den Modus der Steuerbewilligung geschützt. Von einer Einmischung des einen Hauses in die Debatten des anderen ist gleichfalls nichts bekannt.“

Nicht minder steht schon in jener Zeit das zweite fundamentale Privilegium des Parlamentes und aller seiner Mitglieder fest: die Immunität der Abgeordneten gegen Verhaftung während der Dauer der Session und durch 40 Tage nach deren Schliefsung. Auch hier steht der einzige Fall eines Rechtsbruches — die Verhaftung des Speakers Thorpe zur Zeit Heinrichs IV. — als exzeptionelle Erscheinung der revolutionären Parteikämpfe jener Zeit da[1].

Was die Technik des Verfahrens betrifft, so kann es keinem Zweifel unterliegen, dafs seit dem Aufkommen der Bill auch das Institut der drei Lesungen vorhanden ist. Denn in den ersten Journalen der Lords und Commons zu Beginn, resp. in der Mitte des 16. Jahrhunderts erscheint diese Einrichtung als längst feststehende Praxis. Und es ist gar nicht anders möglich, als dafs auch schon früher der endgültige Inhalt der Petitionen der Commons in gleicher oder ähnlicher Weise vom Hause festgestellt worden ist, ehe sie an die Lords oder die Krone gingen. Bei Überweisung der Petitionen oder Bills an die Lords stand auch schon die Formel fest: „soit baillé aux Seigneurs."

Über das Zusammenwirken der drei Factoren der Gesetzgebung gewähren überhaupt die Sanctionsformeln in den Statuten sowie die Rotuli Parliamenti ausreichende Auskunft. Die Entwicklung dieser Formeln seit Anfang des 16. Jahrhunderts zeigt die steigende staatsrechtliche Bedeutung der Commons in vollem Lichte. Bis zu Richard II. enthalten die Gesetze in der Regel in der Einleitung die Bemerkung, dafs sie „ad petitiones" der Commons erlassen seien. Von da ab wird die neuerrungene Gleichberechtigung der beiden Häuser dadurch zum Ausdrucke gebracht, dafs es daselbst heifst: „mit Zustimmung der Prälaten, Lords und Barone". Unter Heinrich IV. und Heinrich V. ist die übliche Formel: „nach Beratung mit Zustimmung (advice and assent) der geistlichen und weltlichen Lords und auf Verlangen der Commons". Aber unter Heinrich VI. wird es wieder üblich, die Zustimmung der Commons ausdrücklich hervorzuheben. Zu jener Zeit tritt dann in die legislative Formel der Zusatz ein: „and by authority of the

[1] Über Privilege of freedom from arrest vgl. May, Parl. Pract., S. 100 ff.

Parliament". Das erste Gesetz Heinrichs VII. zeigt sodann die Formel, wie sie mit unwesentlichen Abänderungen bis zur Gegenwart in Übung steht[1]. Dafs endlich die Formeln für die Verweigerung der königlichen Sanction sowie für den Verkehr zwischen den beiden Häusern aus jener Zeit her feststehen, wie äufserlich schon die bis zur Gegenwart beibehaltene altfranzösische Sprache verrät, bedarf an dieser Stelle nur kurzer Erwähnung.

Überblickt man diese ganze erste grofse Entwicklungsperiode des englischen Parlamentes, so erkennt man leicht, dafs die Wende des 14. und 15. Jahrhunderts zwei Epochen trennt. Das erste Jahrhundert hat die grofsen politischen Erfolge der Commons gezeitigt und damit den unerschütterlichen Untergrund der Parlamentsverfassung geschaffen. Das 15. Jahrhundert ist, wie Guizot treffend bemerkt hat, nicht durch grofse neue Errungenschaften des Parlamentes auf staatsrechtlichem Gebiete ausgezeichnet; dagegen erfolgte bei den Commons nunmehr, gestützt auf die gegenüber der Krone und den Lords errungene Rechts- und Machtstellung der Ausbau des inneren Parlamentsrechtes. Es ist die Zeit, in der die parlamentarischen Verhandlungen ihre dauernde Form, ihre leitenden Grundsätze erhalten haben müssen, in der der Parlamentsbrauch selbst die Elemente der Geschäftsordnung und eine feste Tradition des Verfahrens ausgebildet hat.

Hier aber mufs noch ein wichtiges Moment besonders hervorgehoben werden. Das englische Parlament ist als der höchste Gerichtshof des Landes entstanden: als der High Court of Parliament, wie seit Jahrhunderten bis zur Gegenwart der solenne Titel lautet. Dies hängt mit jener ältesten Epoche der englischen Parlamentsgeschichte zusammen, da die Commons einen untergeordneten Bestandteil der grofsen Rats- und Gerichtsversamm-

---

[1] Die Formel lautet: The king . . . at his parliament holden at Westminster . . . to the honour of God and Holy Church and for the common profit of the realm by the assent of the lords spiritual and temporal and the commons in the said parliament assembled and by authority of the same hath do to be made certain statutes and ordinances . . . Be it enacted by the advice of the Lords spiritual and temporal and the Commons in this present parliament assembled and by the authority of the same.

lung, des Parliamentum, bildeten, das der König mit den grofsen Lehensträgern, obersten Richtern und Beamten, oft mehrmals jährlich abhielt. Dieser richterliche Charakter der Parlamentstätigkeit tritt mit der Consolidierung des Unterhauses, seinem politischen und staatsrechtlichen Aufsteigen immer mehr zurück. Während sich die Organisation der Common Law-Gerichtshöfe vollendet, der neue Gerichtshof des Kanzlers entsteht, die Jurisdiction des Privy Council beginnt, wird das Parlament zur gesetzgebenden, souveränen Ratsversammlung des Reiches. Erst in diesem Stadium sind nun die grundlegenden Einrichtungen der inneren Parlamentsverfassung und des Verfahrens ausgebildet worden: alle diese Formen haben nichts mehr zu tun mit dem Ideenkreise des Feudalrechtes, mit dem Parliamentum als der grofsen Gerichtsversammlung des obersten Lehensherrn des Reiches. Darauf ist die aufserordentliche Lebenskraft und Entwicklungsfähigkeit der inneren Parlamentsordnung zu nicht geringem Mafse zurückzuführen. Dennoch ist jenes Element richterlicher Function, das bei dem Bildungsprozesse des Parlamentes mitgewirkt hat, dabei keineswegs ganz verloren gegangen: die Entstehung und Ausbildung des Impeachment, der Ministeranklage zeigt vielmehr diesen Einflufs in seiner ganzen Bedeutung. Nur in wenigen Beziehungen allerdings hat das innere Parlamentsrecht, Verfahren und Geschäftsordnung, unter diesem Einflusse gestanden. Es wäre irrig, durch gewisse Ausdrücke der Parlamentsrechtsliteratur des 16. und 17. Jahrhunderts verleitet, das historische Verfahren des Unterhauses als eine Art von Prozefsverfahren anzusehen: die oft und lange erhobenen Ansprüche des House of Commons, als court of record, als ein wirkliches Gericht vom Rechte anerkannt zu werden, sind vergeblich geblieben und die Formen des Parlamentsverfahrens haben sich vollständig originell ohne jeden Zusammenhang mit den Formen des englischen Prozefsrechtes herausgebildet. Die Auffassung vom Unterhause als Gerichtshof ist mehr ein aus politischen Bedürfnissen entstandenes Postulat gewesen; als solches hat sie aufserordentlich starken und produktiven Einflufs geübt auf die Ausbildung des einen grofsen Zweiges der Lex et Consuetudo Parliamenti: auf die Ausbildung des Privilege, d. i. des Sonderrechtes jedes der beiden Häuser und seiner Mitglieder. Und von da aus ist denn

auch, wie später näher gezeigt werden wird, ein gewisser Einfluſs dieser Vorstellung auf das innere Parlamentsrecht ausgegangen [1]. Aber das eigentliche Wesen des Verfahrens und der Geschäftsordnung ist von Anfang an urwüchsig aus den politischen Exigenzen einer gesetzgebenden und administrierenden höchsten Landesvertretung herausgewachsen.

Drittes Kapitel.

Die Ausbildung des historischen Parlamentsverfahrens.

Der Beginn der Journale des Unterhauses um die Mitte des 16. Jahrhunderts wirft allsogleich reiches Licht auf das Verfahren und die Geschäftsbehandlung bei den Commons [2]. Fast gleichzeitig beginnen die von D'Ewes sorgfältig gesammelten und vereinigten Berichte über die Debatten in den Parlamenten der Königin Elisabeth und damit hebt die lange Reihe der unmittelbaren Zeugnisse nicht nur für den Inhalt, sondern auch für die Form parlamentarischen Handelns an. Ferner erhalten wir aus dem 1560 verfaſsten Berichte Hookers, der Mitglied des Unterhauses war, an das irische Parlament die älteste objective und sorgfältige Schilderung des tatsächlichen Verfahrens im englischen Unterhause. Derselben Zeit entspringt auch die erste wissenschaftliche Darstellung des ge-

[1] Der klassische Vertreter dieser Doktrin ist Coke, der sie in dem 1. Kapitel seines Fourth Institute zum Ausgangspunkt seiner Darstellung des „High and most Honourable Court of Parliament" macht. Er findet dabei mancherlei Anhalt an der älteren Parlamentssprache, die z. B. die Annahme einer Bill als „Judgment" of the House bezeichnet, an der Anwendung der Formen des Writ und Warrant im Verkehr des Hauses nach auſsen, endlich an der, wie oben dargelegt, nie zu übersehenden Tatsache, daſs das House of Commons von altersher ein Stück des Magnum concilium gebildet hat. Wer aber die von den rechtsgelehrten Juristen des 16. und 17. Jahrhunderts geleiteten Parlamentskämpfe genau verfolgt, wird unschwer erkennen, wie da die oft sehr phantasievoll construierende rechtsgeschichtliche Argumentation nur den Deckmantel abgibt für die kraftvoll aufstrebenden politischen Machtansprüche der Mehrheit des Unterhauses und der von ihr repräsentierten Schichten der Nation. Vgl. übrigens hierzu, was schon der alte Hatsell inbetreff Sir Edward Cokes bemerkt (Precedents, II. 108).

[2] Die Journale der Lords beginnen im Jahre 1509, die der Commons im Jahre 1547.

samten englischen Staatswesens, die berühmte Schrift des Sir Thomas Smith „De Republica Anglorum“, die in ebenso knapper als klarer Darstellung in einem besonderen Kapitel die Grundsätze des englischen Parlamentsrechtes sowie des Parlamentsverfahrens erläutert.

Der am stärksten hervortretende Zug in dem Bilde des parlamentarischen Lebens, das diese Quellen erschliefsen, ist nun die reich ausgebildete Form des Verfahrens. Dafs dies unwiderleglich auf lange vorgängige Übung und auf das hohe Alter dieser Formen hinweist, ist schon oben angedeutet worden. Dies gilt vor allem von den feierlichen Formen der Parlamentstätigkeit: Ladung und Eröffnung des Parlamentes, die Verteilung der Rollen hierbei zwischen König, Commons und Lords, die Functionen des Kanzlers und des Speakers, die Einholung der Commons durch den Boten der Lords und ihr Erscheinen vor der Barre des Oberhauses, alles das ist im 16. Jahrhundert längst feststehende Praxis nach Form und Inhalt und ist zu Beginn des 20. Jahrhunderts in allem Wesentlichen vollständig gleich geblieben. Liest man die klare Beschreibung aller dieser zum Teil schon in den Parlamentsurkunden des 14. und 15. Jahrhunderts beschriebenen Formalien nunmehr bei Thomas Smith und Hooker und vergleicht damit etwa die Übung, wie sie im ersten Parlament des regierenden Königs Edward VII. gehalten wurde, so wird man mit Staunen schon hier die unzerstörbare Kraft in der Tradition des englischen Parlamentes erkennen [1]. Dafs aber nicht nur die Form, sondern auch der Geist der englischen Verfassung in Praxis und Theorie in diesem ganzen fast vierhundertjährigen Zeitraume in seinem Wesen unberührt geblieben ist, dieses eindruckvollste Ergebnis stellt sich bei einer Vergleichung der von Sir Thomas Smith vorgetragenen Lehren mit denen des geltenden englischen Staatsrechtes ebenfalls heraus. Man höre nur die nachfolgenden Sätze, mit denen Sir Thomas sein Kapitel über das Parlament einleitet [2].

„Die höchste und souveräne Gewalt im Königreiche von England liegt im Parlamente. Denn so wie im Kriege die

---

[1] Über die heutige Praxis und die geringen Abänderungen des alten Rechtes vgl. z. B. Macdonagh, Book of Parl., p. 96—114.

[2] De Re Publica Anglorum (Ed. Elzevir. 1641), lib. II. cap. 2. p. 166 ff. Die erste Ausgabe in englischer Sprache ist im Jahre 1581 erschienen.

Stärke und Macht Englands dort ist, wo der König in Person weilt, der Adel, der Rest der Gentry und die Yeomen, so ist im Frieden und zu friedlicher Beratung gleichfalls mit dem Fürsten vereint zum Zwecke der Verkündigung der höchsten staatlichen Gebote die Baronie oder der Adel für den höheren, die Ritter, die Esquires, die Gentlemen und die Commons für den niederen Teil der staatlichen Gemeinschaft und die Bischöfe für den Klerus. Sie sind versammelt, um Rat zu geben, zu zeigen, was gut und notwendig für das Gemeinwesen ist, und miteinander Rat zu halten. Und nach reiflicher Erwägung, wobei jede Bill oder jeder Gesetzentwurf dreimal gelesen und nach der Gewohnheit jedes Hauses in jedem der beiden Häuser discutiert worden ist, geben sie ihren Consens, jedes für sich nach erfolgter Abstimmung. Sodann erteilt der Landesfürst in Gegenwart beider Häuser seine Sanction und dadurch tritt das Gesetz in Kraft. So ist dieses die Tat des Landesfürsten und zugleich des ganzen Königreiches, daher kein Mensch sich darüber beschweren kann, sondern sich ihm anpassen mufs, es gut zu finden und ihm zu gehorchen. Das, was durch diese Übereinstimmung geschaffen worden ist, gilt als festes, unerschütterliches und heiliges Gebot und wird als Gesetz genommen. Das Parlament schafft alte Gesetze ab und macht neue, schafft Ordnung für vergangene Dinge und solche, die erst kommen sollen, ändert die Rechte und den Besitz privater Bürger, legitimiert Bastarde, setzt neue Formen der Religion ein, ändert Mafs und Gewichte, gibt Bestimmungen über die Thronfolge und setzt fest, was rechtens ist dort, wo Zweifel bestehen und ein Gesetz noch nicht vorhanden ist; es gewährt Subsidien, Steuern und Auflagen, gibt vollständigen Nachlafs von Strafen und Absolutionen, widerruft Achtungen als der höchste Gerichtshof des Reiches und spricht schuldig und frei diejenigen, die der Landesfürst zur gerichtlichen Untersuchung vorführen läfst. Um es kurz zu sagen: all' das, was jemals das römische Volk in seinen Centuriatcomitien oder Tributcomitien getan hat, alles das kann auch durch das Parlament von England getan werden, das die Macht des ganzen Königreiches repräsentiert und in sich sowohl Körper als Geist vereinigt. Denn es wird angenommen, dafs jeder Engländer dort vertreten ist, sei es in Person oder durch Bevollmächtigung und Stellvertretung,

jedermann, gleichviel von welchem Rang, welcher Stellung, Würde oder Eigenschaft er sei, vom Fürsten, sei er ein König oder eine Königin, angefangen bis zur niedrigsten Person in England. Und so wird die Zustimmung des Parlamentes angesehen als Zustimmung jedes einzelnen Bürgers."

Man braucht nun weiter blofs den entsprechenden Abschnitt in Blackstones „Commentaries" und einen oder den anderen angesehenen Staatsrechtslehrer in der Gegenwart zu Rate zu ziehen, um sich von der organischen Fortdauer dieser im 16. Jahrhundert verkündeten staatsrechtlichen Grundprinzipien zu überzeugen. Dabei darf nicht übersehen werden, dafs gerade Sir Thomas Smith noch stark unter dem Einflusse der zur Zeit der herrschgewaltigen Könige aus dem Hause Tudor entwickelten, dem Absolutismus zuneigenden Doctrin steht. Dennoch vermochte er die eben zitierten Sätze niederzuschreiben, in denen das Prinzip der Souveränität des Parlaments ohne jede Clausel und Verdunklung als Grundlage des Staatswesens hingestellt wird! Wie grofs auch der Unterschied in der faktischen Gestaltung dieses Grundprinzips im 16. Jahrhundert und in der Gegenwart veranschlagt werden mufs, so ist doch dessen Continuität in Theorie und Praxis unbestreitbar. Es liegt eben darin nichts anderes vor als der Ausdruck der unverwüstlichen, in allen Grundfragen des Staatsrechtes unveränderlichen nationalen Anschauung des englischen Volkes von Staat und Recht[1].

[1] Um ein Beispiel aus den neueren Staatsrechtslehrern zu geben, sei im nachstehenden Dicey angeführt. In seinem Law of the Constitution beginnt dieser gegenwärtig die Theorie des englischen Staatsrechts beherrschende Jurist sein Kapitel über die Natur der Souveränität des Parlamentes mit den Worten: „Die Souveränität des Parlamentes ist von einem rein juristischen Gesichtspunkte aus das hervorstechende Charakteristikum unserer politischen Institutionen . . . Das Prinzip der parlamentarischen Souveränität bedeutet nicht mehr und nicht weniger als dies, dafs der King in Parliament nach der englischen Auffassung das Recht hat, jedwedes Gesetz zu geben oder aufzuheben und ferner, dafs keine Person oder Körperschaft durch das englische Recht anerkannt ist, die befugt wäre, die Gesetzgebung des Parlamentes beiseitezusetzen oder zu beherrschen." Und nun einige Sätze aus Blackstones Commentaren. Anknüpfend an den bekannten Satz Sir Edward Cokes, dafs die Macht und Jurisdiction des englischen Parlamentes so grofs und so absolut seien, dafs sie jeder Definition spotteten, heifst es bei

Was nun das eigentliche Parlamentsverfahren betrifft, so ist es am besten, hier wieder Sir Thomas Smith selbst reden zu lassen[1]. Er berichtet, indem er das Oberhaus zuerst in Betracht nimmt, folgendermafsen:

„In gleicher Weise geht die Sache im Unterhause vor sich. Der Speaker, in einem erhöhten Stuhle sitzend, sodafs er von allen gesehen werden hann, hat vor sich in einem niedrigen Sitze seinen Clerk, der die Bills, die zuerst im Unterhause vorgelegt werden oder so wie sie von den Lords herabgesendet worden sind, vorträgt. Denn in diesem Punkte hat jedes Haus ganz gleiche Autorität, das vorzuschlagen, was nach seiner Ansicht entweder zur Abschaffung eines früheren Gesetzes oder zur Erlassung eines neuen notwendig erscheint. Alle Bills werden dreimal an drei verschiedenen Tagen gelesen und discutiert, bevor eine Abstimmung darüber erfolgt. In der Discussion ist eine wunderbar schöne Ordnung (marvellous good order) in Übung im Unterhause. Derjenige, der entblöfsten Hauptes aufsteht, bezeichnet damit, dafs er zur Bill

---

Blackstone: „Das Parlament hat souveräne unkontrollierbare Autorität im Machen, Bestätigen, Erweitern, Einschränken, Abschaffen, Wiederbeleben und Erläutern der Gesetze in betreff aller möglichen Dinge, weltlicher oder geistlicher, bürgerlicher, militärischer, maritimer oder strafrechtlicher Verhältnisse. Denn in ihm ist der Ort, wo gemäfs der Verfassung dieser Königreiche jene absolute despotische Gewalt ruht, welche in allen Regierungen irgendwo ihren Platz finden mufs. Alle Schwierigkeiten und Beschwerden, Operationen und Heilmittel, das Recht betreffend, die über den gewöhnlichen Gang des Rechtes in den Gerichtshöfen hinausgehen, fallen in den Bereich dieses aufserordentlichen Tribunals. Es kann die Thronfolge regulieren oder neu bilden, wie geschehen ist unter Heinrich VIII. und unter Wilhelm III.; es kann die gesetzlich festgelegte Religion des Landes ändern, wie zur Zeit Heinrichs VIII. und seiner drei Kinder in vielen Fällen geschah; es kann sogar die Verfassung des Königreiches und der Parlamente selbst ändern, von neuem bilden, wie geschehen ist durch den Act der Union und die einzelnen Gesetze, die drei- und siebenjährige Wahlperioden für das Unterhaus festsetzen; kurz, es kann alles tun, was nicht von Natur aus unmöglich ist, und daher haben einige kein Bedenken getragen, seine Macht mit einem vielleicht zu kühnen Ausdrucke die Omnipotenz des Parlamentes zu nennen.“ (Commentaries, vol. I. Book I. ch. 2. p. 128.)

[1] Der nicht minder wertvolle und ausführliche Bericht Hookers wird in den historischen Zusätzen des zweiten Buches verwertet werden.

[2] Thomas Smith, loc. cit. lib. II, cap. III, p. 169—181.

sprechen will. Stehen mehrere auf, so wird derjenige zuerst gehört, von dem man erachtet, daſs er zuerst aufstand[1]. Obgleich nun der eine für das Gesetz, der andere dagegen spricht, so findet doch kein Gezänke und keine Widerrede zwischen beiden statt, denn jedes Mitglied spricht zum Speaker gewendet, nicht zu einem anderen Mitgliede, da letzteres als gegen die Ordnung des Hauses verstoſsend erachtet wird. Ebenso gilt es als ordnungswidrig, denjenigen, den man etwa widerlegt, mit Namen zu nennen, sondern es ist Sitte, diesen durch Umschreibungen zu bezeichnen, wie zum Beispiel, indem man ihn den Vorredner nennt oder den Gegner der Bill oder als den Urheber dieses oder jenes Arguments[2]. Und so hält jedermann seine Rede in fortwährendem Vortrag, nicht in Zwiegespräch oder Streit mit dem anderen, bis ans Ende. Wer einmal zu einer Bill gesprochen hat, darf, mag ihm auch direct widersprochen worden sein, an diesem Tage nicht replizieren, auch dann nicht, wenn er seine Meinung geändert hätte, sodaſs man zu ein und derselben Bill an einem Tage im Unterhause nicht zweimal sprechen darf, sonst würden ein oder zwei Abgeordnete mit Rede und Widerrede leicht die ganze Zeit in Anspruch nehmen. Am nächsten Tage darf er wieder sprechen, dann aber auch nur einmal. Beschimpfende oder höhnische Worte dürfen nicht gebraucht werden, denn sonst ruft das ganze Haus: „Das verstöſst gegen die Ordnung!“ Und wenn irgend jemand unehrerbietig oder aufreizend gegen den Landesfürsten oder das Privy Council spricht, so werden solche Redner nicht nur unterbrochen, sondern es ist auch der Antrag gestellt worden, sie nach dem Tower zu schicken, und diese Anträge sind vollzogen worden. So kommt es, daſs bei einer so groſsen Zahl von Mitgliedern und bei solcher Verschiedenheit der Ansichten und Meinungen in diesem Hause

---

[1] Hooker sagt deutlicher: Wenn nach der Lesung einer Bill mehrere sich erheben, um zu reden, und es kann nicht entschieden werden, wer der erste war, so soll der Speaker den Redner bezeichnen. (Mountmorres, p. 118).

[2] Davon rührt die auch gegenwärtig noch streng festgehaltene Sitte her, daſs die Abgeordneten in der Debatte einander nie mit Namen, sondern als Vertreter bestimmter Wahlkreise ansprechen oder mit gewissen, für jeden Beruf feststehenden Formeln.

die gröfste Bescheidenheit und Ruhe des Redens in Übung steht. Nichtsdestoweniger bringen sie, wenn auch mit sanften und liebenswürdigen Worten, ihre Gründe so scharf und so kräftig als möglich einer gegen den andern vor, es sei denn, dafs dringende Gründe und kurze Zeit sie daran hindern. Am Nachmittag wird kein Parlament gehalten. Der Speaker hat im Hause keine Stimme und es wird nie geduldet, dafs er zu irgend einer Bill pro oder contra spricht[1]. Sobald aber eine Bill gelesen wird, ist es des Speakers Amt, so kurz und so klar als nur möglich das Wesen dieser Bill dem Hause auseinanderzusetzen. Wenn die Commons solchen Bills, die zu ihnen gesendet werden, ihre Zustimmung gegeben haben, so werden sie mit dem Beisatze versehen: „Les commons ont assentus". Wenn die Lords den zuerst von den Commons beschlossenen Bills zustimmen, so schicken sie sie zum Speaker herab, mit den Worten unterschrieben: „Les seigneurs ont assentus". Wenn die beiden Häuser nicht übereinstimmen können, so kommen, wenn die Bill dreimal gelesen ist und sich ein Hindernis zeigt, die Lords zu den Commons oder die Commons zu den Lords und verlangen, dafs Vertreter jedes der beiden Häuser zusammentreten sollen und so jeder Teil des Parlamentes von der Meinung des anderen in Kenntnis gesetzt werden solle, und das wird immer bewilligt. Nach solchem Zusammentreffen stimmt in der Regel, wenn auch nicht immer, der andere Teil der betreffenden Bill zu. Im Oberhause geben die Lords ihre Zustimmung oder Ablehnung kund, jeder für sich und ebenso oft, als er Vertreter abwesender Lords ist, für diese letzteren. Wenn der Kanzler die Frage gestellt hat, ob sie über die Bill abstimmen wollen, nachdem sie das drittemal gelesen ist, so sagen sie einfach: „Content!" oder „Not content!" ohne weitere Erwiderung und je nach der Zahl ist dann die Bill angenommen oder abgelehnt. Im Unterhause kann keiner, sei es Ritter oder Bürger, seine Stimme für einen andern als Vertreter abgeben. Die Majorität der Anwesenden allein macht dort Zustimmung oder Ablehnung aus.

Ist die Bill zweimal gelesen und dann ingrossiert, nochmals

[1] Hooker, p. 119—120. „Bei Stimmengleichheit soll der Speaker seine Stimme abgeben, sonst aber hat er keine Stimme."

gelesen und genügend diskutiert worden, so fragt der Speaker im Unterhause, ob die Commons zur Abstimmung gelangen wollen. Ist dies der Fall, so hält er die Bill in die Höhe und sagt: „Diejenigen, die wollen, dafs diese Bill genehmigt werde. die diese und diese Sache betrifft, mögen ‚Yea‘ sagen.“ Dann rufen diejenigen, welche für die Bill sind, „Yea“, und diejenigen, die dagegen sind, „No“. Je nachdem dem Speaker die Zahl der Ja- oder Neinsager gröfser erscheint, erklärt er die Bill für genehmigt oder verworfen. Besteht darüber ein Zweifel, ob die ersteren oder die letzteren die Mehrheit sind, so sagt der Speaker: „Diejenigen, welche die Bill haben wollen, mögen mit der Bill herausgehen, und diejenigen, die dagegen sind, stillsitzen“. Auf solche Weise teilen sie sich und, nachdem sie geteilt sind, werden sie gezählt und so wird die Majorität festgestellt. Manchmal geschieht es, dafs ein Teil der Bill bewilligt wird, während über einen andern Teil viel Streit und Zweifel besteht und dafs man glaubt, die Bill würde passieren, wenn sie amendiert würde. In solchem Falle wählen die Commons aus ihrer Mitte bestimmte Ausschufsmitglieder (Committees), die aus denjenigen, die für und gegen die Bill gesprochen haben, zu dem Zwecke gebildet werden, dafs sie den Gesetzentwurf verbessern und ihn, nachdem er ihrer Meinung und ihrem Übereinkommen nach verbessert ist, wieder in das Haus zurückbringen. Und zwar geschieht das vor der Inrotulierung (Ingrossing), ja manchmal allerdings auch noch nach derselben. Das Übereinkommen, das diese Committees schaffen, bindet aber nicht das Haus und ist kein Präjudiz für dieses. Denn bei der eigentlichen letzten Abstimmung stimmen sie über den Gesetzentwurf ab und bewilligen ihn oder lehnen ihn ab, wie es ihnen gut dünkt, gleichviel was immer die Committees daran geändert haben mögen[1].

Daraus folgt: keine Bill ist ein Parlamentsact, bevor nicht beide Häuser, jedes für sich, den Gesetzentwurf in der vorbezeichneten Ordnung angenommen haben, und auch dann ist es noch kein Gesetz, sondern erst am letzten Tage des Parlamentes oder der Session kommt der König in Person in feierlichem Aufzuge in das Parlament und läfst sich mit seinem

[1] Vgl. im zweiten Buche das Kapitel über die Geschichte der Committees.

Gefolge nieder. Und wieder sitzen die Lords rings um den Fürsten in ihren Staatsgewändern nach ihrem Rang und Ordnung. Der Speaker erscheint dann mit dem ganzen Hause der Commons an der Barre des Oberhauses. Darauf wird zunächst im Namen der Lords durch den Kanzler der Dank ausgesprochen und im Namen der Commons durch den Speaker Dank an den König dafür, dafs er so gute Sorge für die Regierung trage und dafs er sie zusammenberufen habe, über solche Dinge zu beraten, die für die Verbesserung, Aufrechterhaltung und Ehre des Gemeinwesens notwendig sind. Der Kanzler in des Königs Namen dankt sodann den Lords und den Commons für ihre Mühe und Arbeit, von der er sagt, dafs der König ihrer eingedenk sein und sie bei Zeit und Gelegenheit belohnen wolle. Er fügt hinzu, dafs der König bereit ist, für seinen Teil seine Zufriedenheit und Zustimmung betreffs ihrer Verhandlungen zu erklären, der zufolge alle ihre Beschlüsse dauernde Geltung und Vollendung kraft seiner königlichen Autorität haben sollen und damit die Zustimmung des ganzen Königreiches erlangt haben. Dann liest jemand die Titel jedes einzelnen Gesetzes, das in dieser Session durchgegangen ist, jedoch nur den Namen; hierbei wird hervorgehoben, welche davon der König bewilligt und so fügt er dann die Worte hinzu: „Le roi“ oder „La reine le veult“. Und nun werden diese Beschlüsse als rechtskräftige Gesetze und Verfügungen des Königreiches von England angesehen und daneben gibt es keine anderen. Und sie werden dann so rasch als möglich in Druck gelegt, es sei denn, dafs für eine Privatangelegenheit ein Gesetz gemacht worden sei, das dem Interesse eines einzelnen Menschen dient, was die Römer privilegia zu nennen pflegten. Diese werden nur unter dem Siegel des Parlamentes aufbewahrt und zum gröfsten Teile nicht gedruckt. Diejenigen Beschlüsse, die der König ablehnt, beantwortet er mit den Worten: „Le roi“ oder „La reine s'advisera“, und solche gelten als vollständig nichtig und ohne jede Kraft. Und dies ganze Vorstehende ist die Geschäftsordnung und Beratungsform des höchsten Gerichtshofes von England“.

Liest man die ausführlichen Berichte, die D'Ewes über die Verhandlungen der Parlamente der Königin Elisabeth gesammelt hat, so findet man im ganzen wie im einzelnen die

Darstellungen Smiths und Hookers vollkommen bestätigt. Man erkennt aber daraus auch, wie trotz der für das Tudor-Zeitalter charakteristischen Submission des Parlamentes unter die Macht der Krone sich kräftiges parlamentarisches Leben im Unterhause regt. Wenn es zweifellos ist, dafs das Unterhaus unter Heinrich VIII. auf den Tiefpunkt seines politischen Einflusses gegenüber der Krone und den Ministern gesunken war, so zeigt doch die elisabethinische Periode schon wieder ein unverkennbares Aufsteigen des politischen Selbstvertrauens der Nation, das zumal in der zweiten Hälfte der Regierung der Königin auch in den Verhandlungen des Unterhauses deutlichen Ausdruck findet. Der Grund dafür ist in erster Linie die immer tiefer greifende religiöse Bewegung und Gärung, die alle Klassen der Nation ergriffen hatte. Es beginnen bereits auf dem Boden des Parlamentes die ersten Vorboten jener für die Entwicklung der englischen Verfassung folgenreichsten Erscheinung hervorzutreten: der Entstehung von Parteien als Inbegriffen scharf definierter politischer und religiöser Überzeugungen und Bestrebungen und damit der Vorbedingung der modernen Form parlamentarischer Regierung. Der religiöse Zwiespalt in der Nation, durch Elisabeths erstes grofses Gesetz, die Uniformitäts-Akte, nur äufserlich überbrückt, und die alsbald erfolgende Bildung freier Secten haben in Gestalt der verschiedenen religiösen Glaubensrichtungen auch die ersten politischen und parlamentarischen Parteien Englands geschaffen. Dadurch ist der Charakter des ganzen Parlamentes, vor allem aber des Unterhauses, im Innersten verwandelt worden. Bis dahin, vornehmlich während der grofsen Parteikämpfe des 15. Jahrhunderts, erschien das Unterhaus im wesentlichen als eine Körperschaft von sozialer und politischer Einheitlichkeit; ihre Mitglieder erscheinen in den wichtigsten zur Verhandlung kommenden Dingen als mehr oder weniger von gleichen Interessen geleitet gegenüber der Krone, der Kirche und dem Oberhause. Die Gentry in dem weiten Sinne, der ihr in England schon im 15. Jahrhundert zu eigen ist, bildet im Unterhause das vorherrschende Element. In den grofsen Verfassungskämpfen unter Richard II. und den Lancaster-Königen vertraten die Commons die ihnen mit dem sozial führenden Stande der grofsen Lehensherren, den Lords, gemeinsamen

Interessen ihrer Klasse; für politische Opposition, für Bildung wirklicher Parteien innerhalb des Hauses war da kein Raum. Das Parteiwesen jener Zeit ist rein factiöse Spaltung der herrschenden Klasse in die Anhänger der verschiedenen dynastischen Ansprüche, nicht mehr[1]. Diese Einheitlichkeit des Unterhauses, gefördert durch die einengenden Bestimmungen über das Wahlrecht in den Counties[2] und die Politik der Tudors gegenüber den Stadtverfassungen, ist auch noch den Parlamenten des 16. Jahrhunderts zu eigen. Der einzelne Abgeordnete mochte leichter oder schwerer für die Wünsche der Krone und ihrer Diener gewonnen werden, aber im grofsen und ganzen handelte auch jetzt noch das Haus einheitlich in Bewilligung oder auch in Ablehnung von Regierungsvorschlägen. War die überwiegende Stimmung des Hauses solchen Vorschlägen der Minister oder, was politisch gleichwertig war, den von den Lords herabgelangten Bills ungünstig gesinnt, so wandte man häufig das Auskunftsmittel der Conferenz an und was in diesen Verhandlungen als Compromifs zustandekam, wurde dann in aller Regel vom Hause willig angenommen[3]. Treffend schildert der grofse moderne Geschichtschreiber der Zeit Heinrichs VIII. das Parlament jener Epoche. „Im Unterhause herrschte damals — wenigstens in der Theorie — dieselbe uneingeschränkte Redefreiheit und das Recht der freien Initiative für jeden Abgeordneten in gleichem Mafse wie in der Gegenwart. ‚Die Debatten im englischen Parlamente', schrieb Heinrich VIII.

---

[1] „Es geht zu weit", sagt Stubbs, „zu behaupten, dafs die Ritter als eine Gesamtheit in Opposition standen zu Krone, Lords und Kirche; aber die Behauptung ist gerechtfertigt, dafs, wenn es eine solche Opposition im Lande und Parlamente gab, sie hauptsächlich in dieser Körperschaft der Ritter ihren Ausdruck und Unterstützung fand" (III., 568).

[2] Das Statut von 1407 (7 Henry IV. cap. 15) hatte — zweifellos in Bestätigung des Gewohnheitsrechtes — bestimmt, dafs bei den Wahlen der Grafschaftsabgeordneten „alle im County Court Anwesenden" (Freien) wählen sollten. Das Statut von 1430 (8 Henry VI. cap. 17) dagegen schränkte die Wahlberechtigung auf jene ein, die „freies Land oder Häuser im Werte von mindestens 40 Schilling Jahresertrag besitzen." Vgl. Taylor, The Origin and Growth of the English Constitution, I. 574.

[3] Dennoch fehlt es nicht an Beispielen für die Ablehnung von Vorschlägen trotz eines in der Conferenz angenommenen Vorschlages. Vgl. den Fall bei D'Ewes, p. 257.

an den Papst, ‚sind frei und ohne Schranken; die Krone hat keine Befugnis, sie zu beaufsichtigen. Sie entscheiden alles für sich selbst, wie es das Staatsinteresse erfordert‘ [1]. Aber solange Vertrauen zwischen der Krone und der Nation bestand, wurden diese parlamentarischen Freiheiten willig hintangegeben. Die Minister der Krone bereiteten die parlamentarischen Arbeiten vor und man verstand die Stimmung des Hauses in der Regel so gut, dafs — mit Ausnahme von Geldforderungen — selten eine Mafsregel vorgeschlagen wurde, deren Annahme zweifelhaft war oder welche Debatten hervorrief" [2].

Elisabeth war von Anfang dem Parlamentarismus wenig freundlich gesinnt. Ungern berief sie das Haus: und auch jetzt ist es immer wieder das Finanzbedürfnis gewesen, das sich als die beste Schutzwehr der Volksvertretung erwies [3]. Auch sonst war sie von starkem Machtbewufstsein erfüllt, von der Fülle ihrer Souveränität Gebrauch zu machen jederzeit begierig. So suchte sie denn die Ingerenz des Parlamentes auf ihre Regierungspolitik stets zurückzudrängen, in einzelnen wichtigen Fragen unbedingt auszuschliefsen. Dennoch hat die historische Stellung Elisabeths dahin gewirkt, den homogenen Charakter des Hauses noch länger zu erhalten. Darin lag ja das charakteristische Moment und die Gröfse ihrer persönlichen Regierung, dafs sie mehr als jemals ein anderer englischer Monarch die nationalen Anschauungen und Bestrebungen ihrer Zeit in sich verkörperte und sich in allen entscheidenden Momenten ihrer Politik von diesen bestimmen liefs [4]. So ist auch das Unterhaus in dieser Epoche als getreuer Ausdruck der der Königin ergebenen breiteren Schichten der Nation politisch im ganzen und grofsen noch eine einheitlich empfindende Körperschaft.

Dennoch finden wir in den späteren Parlamenten Elisabeths Zeichen beginnender Differenzierung im Hause. Vor allem geben

---

[1] State Papers, vol. VII. 361. Damals pafste es in die Kirchenpolitik Heinrichs VIII., das Haus frei gewähren zu lassen.

[2] Froude, History of England, I. 209.

[3] Froude, loc. cit. X. 186.

[4] „Sie repräsentierte in ihrer jeweiligen Haltung gegenüber ihren Ministern in ihrer eigenen Person die Schwankungen und Fluctuationen der öffentlichen Meinung", sagt Bischof Creighton in seiner ausgezeichneten Studie über Königin Elisabeth (p. 305).

die grofsen, die Zeit bewegenden Fragen religiöser Dogmatik und kirchlicher Organisation den Anlafs dazu: und dies umsomehr, als Elisabeth die Discussion solcher Fragen im Unterhause geradezu als Verletzung ihrer Prärogative betrachtete[1]. So kommt es zu bewegten, selbst stürmischen Sitzungen der Commons. Widerspruch gegen die Krone und Regierung erhebt sich von einigen Mitgliedern, die offenbar der Zustimmung eines Teiles der Abgeordneten sicher sind; Abstimmungen gehen vor sich, bei denen grofse Minoritäten erscheinen; trotz des immer wieder betonten Respectes gegenüber den Lords werden Bills, die von ihnen herabgelangt sind, amendiert oder ganz verworfen. Aber noch gibt es keine festen Parteien, gibt es keine starke Organisation parlamentarischen Widerstandes von Gruppen gegen eine von der Krone und ihren Ratgebern verfolgte Politik oder gegenüber Bestrebungen anderer Gruppen des Hauses. Mit voller Selbstherrlichkeit übt die Königin das Recht der Sanction. Wiederholt greift sie auch durch directe Weisungen an den Speaker ein oder läfst durch einzelne ihr besonders ergebene Mitglieder des Hauses diesem von ihrer Ungnade oder ihrer Unzufriedenheit mit dem Gange der Verhandlungen Mitteilung machen[2].

---

[1] Bezeichnend für die Stellung Elisabeths zum Unterhause in dieser Hinsicht ist die Botschaft, die sie 1593 zu Beginn der Session an den Speaker sendete: „Mr. Speaker, es ist der Majestät Gefallen, dafs, wenn ihr etwelche müfsige Köpfe sehet, die sich nicht damit begnügen, sich um ihre Angelegenheiten zu kümmern, die sich in die Reform der Kirche und Umgestaltung des Staatswesens einmischen und Bills zu solchen Zwecken einbringen, dafs ihr letztere nicht annehmet, bevor sie von solchen geprüft worden sind, die derlei Dinge zu beurteilen geeigneter sind“ (Creighton, Queen Elizabeth, p. 266). Und 1566 sagte sie, als das Parlament ihrer Kirchenpolitik widerstrebte, zu den Lords: „sie sei nicht erstaunt über die Commons, denn sie hätten geringe Erfahrung und handelten wie Knaben!“ (Froude, History of England, VIII., p. 315).

[2] 1566 geriet die Königin in Conflict mit dem Unterhause, da sie einen Abgeordneten einer mifsliebigen Rede halber in den Tower hatte setzen lassen: Elisabeth wich aber bald zurück. Besonders charakteristisch sind die scharfen Anklagen gegen den damals herrschenden Parlamentarismus in der Rede des Esquire Peter Wentworth in der Session 1575 (D'Ewes, p. 236 ff.): There is nothing so necessary for the preservation of the Prince and State as free speech and without it is a scorn and mockery to call it a parliament house.“ Weiter heifst es in dieser Rede: „Zwei Dinge sind es vor allem, die hier schädlich wirken: das eine ist

Die Redefreiheit der Abgeordneten ist es vor allem, was der Königin widerstrebt. Noch im Jahre 1593 antwortet der Kanzler dem Speaker Sir Edward Coke auf dessen herkömmliche Bitte um die Privilegien des Hauses: „Redefreiheit ist gewährt, aber ihr müfst euer Privileg verstehen; das besteht nicht darin, dafs jeder rede, was ihm beliebt oder was zu äufsern ihm gerade in den Sinn kommt. Euer Privileg ist ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ zu sagen.“ Und bei der Eröffnung des Parlamentes von 1601 berichtet der Speaker als Weisung der Königin durch Vermittlung des Lord Keeper: „dafs dieses Parlament kurz sein solle.“ „And therefore she willed that the Members of this House should not spend the time in frivolous vain and unnecessary Motives and Arguments but only should bend all their best endeavours and travails wholly in the devising and making of the most necessary and wholsome laws for the good and benefit of the Commonwealth and the Realm.“ Gewisse Gegenstände, wie die Frage der Thronfolge, der Kirchenverfassung, aber auch alles das, was man damals unter Prärogative verstand — „diese schönste Blume in unserem Garten, das gröfste Juwel unserer Krone“, wie Elisabeth selbst einmal sagte — sollte von der freien parlamentarischen Behandlung ausgeschlossen sein [1].

---

das im Hause umlaufende Gerücht ‚Gebet acht auf das, was ihr tut, die Königin mag dies oder jenes nicht, und wer davon spricht, verletzt sie.‘ Oder umgekehrt: ‚Die Königin will dies oder jenes, und jede Opposition wird sie beleidigen.‘ Und dann werden oft Botschaften ins Haus gebracht, die verbieten oder befehlen, beides sehr verderblich der Freiheit von Rede und Beratung.“ Man lese ferner die Verhandlungen vom 5. November 1601 (D'Ewes, 627), da sich wegen eines formwidrigen Ausdruckes Cecils, der Speaker solle dem Kanzler aufwarten („attend“), scharfer Protest erhebt und der Minister sich entschuldigt. Ein ähnlich verlaufender Zusammenstofs mit den Lords loc. cit. p. 679. Ein Beispiel in betreff der Abstimmungen: Sitzung vom 12. Dezember 1601 (loc. cit. p. 652), wo in einer Kirchenfrage 105 gegen 106 Stimmen erscheinen. Über die wachsende Unruhe und Heftigkeit der Beratungen klagt Cecil am 24. November 1601 (loc. cit. p. 651) anläfslich der Verhandlung über die damals so wichtige Frage der Monopole in Handel und Gewerbe. Über die Sanktion vgl. D'Ewes, p. 239, col. 1.

[1] Obige Stelle bei D'Ewes, p. 621. — Sehr lehrreich sind in dieser Hinsicht die Vorgänge im Parlament von 1566, als die Commons dem Willen der Königin entgegen die Heirat Elisabeths und die

Dennoch ist es unverkennbar, wie der Ton der Abgeordneten von Parlament zu Parlament freier, ihre Redelust gröfser, die Leitung des Hauses durch die Vertrauensmänner der Krone und den Speaker schwieriger wird. Gegenüber dem Eingreifen dieser letzteren treten bereits Abgeordnete mit aller Kraft für die Privilegien des Parlamentes und seiner Mitglieder ein. Liest man einzelne aus solchen Anlässen gehaltene Reden, wie sie D'Ewes mitteilt, mit ihren ernsten Hinweisen auf die durch das Gesetz dem Souverän gezogenen Schranken, auf die Unentbehrlichkeit der vollen Rede- und Actionsfreiheit im Parlamente, beobachtet man, wie diese Reden bei solchen Gelegenheiten immer wieder auf die im 14. und 15. Jahrhundert, in den Zeiten des ersten constitutionellen Regimes der Könige aus dem Hause Lancaster, geschaffenen Präzedenzfälle zurückgreifen, so erkennt man klar, wie die kirchliche Reformation in England auch einen neuen parlamentarischen Geist zu schaffen beginnt[1]. Die erst ablehnende,

---

Succzessionsfrage beharrlich zur Discussion stellten. Elisabeth liefs dem Hause den Befehl zukommen, bei Gefahr ihres Mifsfallens die Sache fallen zu lassen. Die Commons aber liefsen sich nicht beirren; Wentworth und andere Abgeordnete bezeichneten die königliche Botschaft als Privilegienbruch und die Debatte wurde nach fünfstündiger Dauer — ein Novum in der Geschichte des Hauses — vertagt. Als die Königin neuerlich durch einen Befehl an den Speaker Schweigen erzwingen wollte, bildeten die Commons einen Ausschufs, der eine Adresse an die Königin entwarf. Es ist bezeichnend, dafs diese Adresse nicht nur in Ton und Inhalt volles Beharren der Commons bei ihrem Rechte zeigte, sondern dafs auch der erste Minister Cecil besondere Zusätze, betreffend die Freiheiten der Gemeinen, hinzufügte. Nach weiteren Verwicklungen, die bis zur Verhaftung eines Abgeordneten führten, wich Elisabeth vor der Festigkeit des Unterhauses zurück. Siehe über diese Vorgänge Froude, Hist. of England, VIII. 316 ff. Nicht anders verliefen die Dinge anläfslich der grofsen Kirchendebatten des Parlamentes von 1571. (Froude X. 191 ff.)

[1] Vgl. z. B. die Rede von Peter Wentworth 1575 (D'Ewes, 236 ff.), da dieser Bracton (lib. I. cap. 7) zitiert und hinzufügt: „Der König steht unter keinem Menschen, sondern unter Gott und dem Recht: denn das Recht macht ihn erst zum König. Lasset daher den König dem Rechte das geben, was dieses ihm gibt: nämlich unbeschränkte Herrschaft und Gewalt. Denn der ist kein König, in dem die Willkür regiert und nicht das Recht."

dann direkt feindliche Haltung der Krone gegenüber den religiösen Tendenzen der breiten Schichten des Volkes hat bewirkt, dafs diese neue Ära parlamentarischer Kraft und politischen Selbstbewufstseins des Unterhauses dieses abermals wider die Krone geeinigt hat. Sobald aber dieser Kampf mit der Eröffnung des Long Parliament zugunsten der Commons entschieden war, tritt erst die volle Bedeutung des durch die Religionskämpfe geschaffenen neuen Parlamentarismus hervor: wie die Nation zerfällt auch das Unterhaus in zwei scharf getrennte, grundverschiedene Ideale von Staat und Kirche repräsentierende Gruppen. Ihr Kampf füllt zunächst die grofse Zeit der Revolution und des Protectorates aus, aber die Tragweite dieser Scheidung der Geister geht unabsehbar und ununterbrochen weiter. Mit Recht hat Gardiner es ausgesprochen, dafs die Abstimmung vom 8. Februar 1641 in der Frage der Abschaffung der Bischöfe die Geburtsstunde der beiden grofsen Parteien Englands bedeutet. Auf dem Entstehen, der Fortdauer und Fortbildung der zwei grofsen politischen Heerlager, die den wechselnden Ausdruck der zwei vorhandenen grofsen politischen Grundstimmungen innerhalb der Nation vorstellen, ist die ganze weitere Verfassungsentwicklung Englands aufgebaut. Man kann daran nicht zweifeln: erst der in dem Parteiwesen zum Ausdruck gelangende Reichtum an politischen Ideen und Bestrebungen schafft die Möglichkeit einer wirklichen Selbstregierung der Nation. Die Entstehung politischer und dabei doch stets nationaler Parteien bedeutet gleichsam erst die völlige Mündigkeitserklärung des Volkes[1].

[1] Eine bedeutende Rolle bei der Entstehung der parlamentarischen Parteien hat allem Anscheine nach die seit den Tudors immer stärker hervortretende Initiative der Krone im Unterhause vermittelst des Staatssecretärs und anderer besoldeter Diener der Krone gespielt. So bildete sich zuerst eine wenn auch kleine, so doch besonders feste Parteigruppe, die Partei der „Höflinge“ (Courtiers) heraus. Schon in den Reden der Oppositionellen zur Zeit Elisabeths zeigt sich das Verständnis für diese Erscheinung: man lese nur die vorhin zitierten Äufserungen von Wentworth. Mit aller Klarheit sagt aber schon Elsynge: „Kardinal Wolseys Ehrgeiz brachte zuerst die Privy Counsellors und andere Diener der Krone ins Haus der Gemeinen, von wo sie früher ausgeschlossen waren. Die Folge davon ist, dafs die Commons ihr gröfstes Juwel, die Redefreiheit, verloren.“ (The Manner of Holding Parliament, p. 171.)

Mit diesen wenigen Bemerkungen über den allgemeinen Charakter des Parlamentes in der hier behandelten Epoche ist auch schon das Entscheidende über die vorliegende Hauptfrage, die Entwicklung des Parlamentsverfahrens in dieser Epoche, gesagt. Wir sehen aus den Journalen und sonstigen Quellen, wie eine feste Ordnung die ganze, immer reicher sich gestaltende Tätigkeit des Hauses umspannt. Im Oberhause versammeln sich an dem durch die königliche Proclamation bestimmten Tage die Lords und nehmen in der vorgeschriebenen, auch heute noch aufrechterhaltenen Rangordnung ihre Plätze ein. Die Königin sitzt auf dem Thronsessel, ihr Premierminister, damals oft ein Commoner, wie z. B. Sir Nicolas Bacon, des grofsen Francis Bacon Vater, nimmt auf dem Woolsack, der den Richtern reservierten Bank, Platz. Eine Stufe tiefer als diese sitzen an ihrem Tische die beiden Schreiber, der Clerk of the Crown und der Clerk of Parliament. Die Thronrede, die sodann der Kanzler hält, ist in jener Zeit ein langes und ziemlich weitläufiges Elaborat, das von dem Kanzler nach erbetener Erlaubnis der Königin vorgelesen wird. Sie enthält politische Betrachtungen, deutet die Aufgaben des Parlamentes an und schliefst mit dem Auftrage an die Commons, den Speaker zu wählen.

Die Wahl des Speakers erfolgt zwar auf Empfehlung eines der Regierung angehörigen Mitgliedes des Hauses, also tatsächlich unter deren Einflusse; dennoch betont der Kanzler bei der Eröffnung des Parlamentes die völlige Freiheit des Hauses in der Wahl seines Vorsitzenden. Die Bestätigung des Speakers erfolgt in derselben Weise wie auch heute noch. Nachdem der Neugewählte sich demütig entschuldigt und seine Unfähigkeit zu dem Amte beteuert hat, erfolgt die Bestätigung nach einer zweiten Rede des Kanzlers, die nach der Sitte der Zeit ein Meisterstück weitschweifiger und blumiger Oratorik vorstellt, in der es an Complimenten für den Speaker nicht fehlt. Nicht minder ausführlich ist die darauf folgende Rede des Speakers, die aber mit einer damals sehr gewichtigen Sache endigt: mit dem Ersuchen an die Krone um Bestätigung der Privilegien des Hauses. Diese wird durch eine neuerliche Rede des Kanzlers gewährt, welche, wenn auch in wohlgesetzten Perioden und höflichen Wendungen abgefafst, doch die starke

Stellung der Krone dem Hause gegenüber deutlich hervortreten läfst [1].

Nun beginnt das Haus erst die Arbeit. Schon steht die bis heute festgehaltene Übung fest, dafs das Haus nach vernommener und vom Speaker nochmals wiederholter Thronrede zuerst eine Bill aus eigener Machtvollkommenheit in erste Lesung nimmt. Ebenso ist wie auch heute noch die Bildung eines Committee zur Beratung der zu bewilligenden Steuern der nächste vom Hause vorgenommene Schritt. Und schon ist es feste Übung, dafs die Thronrede durch eine vom Hause an erster Stelle zu beratende Adresse erwidert wird. Eine bestimmte Reihung der sodann zu erledigenden Bills ist nicht vorgeschrieben, vielmehr liegt praktisch genommen diese Aufgabe wesentlich in den Händen des Speakers. Das hat nun seine grofse politische Bedeutung, denn dadurch ist der Regierung grofser Einflufs auf die Führung des Hauses gegeben. Überdies wird in einzelnen Fällen von der Königin ausdrückliche Vorschrift gegeben: „Und schliefslich habe ich Euch an das Herz zu legen, dafs Ihr in der Anordnung Euerer Geschäfte solche Ordnung bewahret, dafs die Angelegenheiten von gröfster Wichtigkeit, die dem Staate vom gröfsten Interesse sind, hauptsächlich und zuerst verhandelt und dafs sie nicht gehindert werden durch besondere und Private Bills, damit, wenn diese grofsen Angelegenheiten erledigt sind, diese Versammlung rascher zu Ende kommen kann und die Mitglieder frei sind, ihren eigenen Geschäften nachzugehen." Noch in ihrem letzten Parlamente (1601) gebietet die Königin, dafs „es kurz sein solle und dafs die Abgeordneten nicht die Zeit vertrödeln mit frivolen und unnützen Reden [2]."

Trotz des auch später noch geübten tatsächlichen Einflusses der Krone, vor allem durch den Speaker und die ihrem Privy Council angehörigen Abgeordneten, steht schon zu jener Zeit der Grundsatz fest, dafs jedes Mitglied des Unterhauses berechtigt ist, einen Vorschlag betreffs der Reihenfolge der

---

[1] Vgl. als Beispiel die Schilderung der Eröffnung des ersten Parlamentes Elisabeths 1558 in D'Ewes Journals.

[2] Vgl. D'Ewes, Journals 1558, p. 17, 621.

Geschäfte zu machen und dafs die Entscheidung dem Beschlusse des Hauses anheimgestellt bleibt[1].

Bezeichnend dafür, wie das Haus schon damals seine Arbeitsordnung genau regelte, ist der Beschlufs vom 9. Mai 1571: dafs künftig an jedem Montag, Mittwoch und Freitag besondere Nachmittagsitzungen zur Erledigung von ersten Lesungen der Private Bills gehalten werden sollen[2].

Alle Bills werden dreimal gelesen und das Gleiche gilt von den sogenannten Provisoes, d. h. Zusätzen, die an das Ende einer Bill kommen. In dieser Form vollzieht sich in jener Zeit die Amendierung einer Bill. Bei der ersten Lesung gibt der Speaker mit Hilfe des der Bill beigefügten sogenannten Breviats in kurzem den Inhalt des Gesetzentwurfes an. Nach

---

[1] Siehe D'Ewes, Journals, p. 676—677. In den Verhandlungen des Unterhauses von 1601 findet eine vollständige Geschäftsordnungsdebatte statt, die daraus entstanden war, dafs der Speaker die Beratung einer Bill betreffs Verlängerung der Gültigkeit von Parlamentsacten gegen den Wunsch des Hauses einschieben wollte. Die Debatte ist höchst belehrend. Es heifst da: Mr. Carey erhob sich und sagte: „Im römischen Senate bestimmte immer der Consul, was zur Verhandlung kommen sollte und was nicht. So auch unser Speaker, dessen Platz hier der des Consuls ist. Wenn er irrt oder seine Pflicht nicht tut, so können wir ihn absetzen, und dafür gibt es ja Präzedenzfälle. Aber wir können meiner Meinung nach nicht bestimmen, welches Geschäft daran kommen soll." Worauf manche zischten. Mr. Wiseman sagte: „Ich verehre den Speaker an seinem Platze, aber es ist ein grofser Unterschied zwischen ihm und den Consuln im alten Rom. Wir haben eine bürgerliche Regierung (Ours is a municipal government) und wir kennen unsere eigenen Beschwerden besser als der Speaker, und daher ist jedermann berechtigt, abwechselnd zu verlangen, dafs jene Gesetze verhandelt werden, die er für höchst notwendig hält." Und darauf stimmten alle zu. Mr. Hackwell sagte: „Ich möchte, dafs nichts ohne allgemeine Zustimmung geschehe. Mein Wunsch ist, die Bill of Ordnance soll jetzt gelesen werden. Wenn aber der Speaker nicht dieser Meinung ist, so bitte ich ergebenst, das zur Abstimmung zu stellen." Zu dieser Discussion ergriff der Minister, Staatssecretär Robert Cecil, das Wort und sagte: „Ich will kurz sprechen, weil es mir so am besten erscheint. Ich wünschte, dafs die Bill, betreffend Verlängerung der Gesetze, zuerst gelesen werde, und das stimmt auch mit den Präzedenzfällen im Hause überein. Aber damit der Geist der Zwietracht uns nicht mehr beunruhige, so bitte ich doch, die Bill of Ordnance lesen zu lassen, denn das ist offenbar der Wille des Hauses."

[2] Parry, p. 221.

der zweiten Lesung wird der Beschlufs auf Ingrossement der Bill, d. h. auf deren Übertragung auf Pergament, gefafst, wenn sie nicht einem Committee überwiesen wird. In letzterem Falle erfolgt dieser Beschlufs erst vor der dritten Lesung. Neben den Bills wird das Haus durch Anträge (Motions) seiner Mitglieder beschäftigt, die jederzeit eingebracht werden können.

Die Anwesenheit der Abgeordneten im Hause wird durch wiederholte Beschlüsse auf Verhängung von Geldbufsen für ungerechtfertigtes Ausbleiben zu sichern gesucht[1]. Die Debatten werden lebhaft und mit grofser Ordnung geführt. Das Haus zur Zeit der Königin Elisabeth besitzt nicht minder als das Unterhaus des 19. Jahrhunderts das Bewufstsein davon, dafs die ordnungsmäfsige und ruhige Führung der Verhandlungen seinen traditionellen Ruhm bildet, und handelt danach[2]. Sobald aber gegen das Ende der Regierung Elisabeths die Parlamente häufiger, die Parteiungen schärfer ausgesprochen und daher die Debatten heftiger werden, macht es immer mehr Schwierigkeiten, die Ruhe im Hause aufrecht zu halten und die Debatten zu leiten. Umsomehr tritt auch das Bedürfnis nach ausführlicheren Regeln, nach neuen Vorschriften oder neuerlicher Einschärfung der durch die Gewohnheit geschaffenen Regeln hervor, sobald mit dem Beginn der Regierung Jakobs I. der Gegensatz zwischen Krone und Parlament mit aller Deutlichkeit hervortritt und damit die Ära der schweren parlamentarischen Kämpfe beginnt.

Den Beweis dafür bietet die Tatsache, dafs aus jener Epoche der Geschichte des englischen Unterhauses die ältesten Orders des Hauses und förmlichen Beschlüsse zur Geschäftsordnung herrühren, auf denen dann die weitere parlamentarische Tradition von Generation zu Generation sich aufbaut[3]. Die

---

[1] Das Mittel scheint nicht sehr gewirkt zu haben; wenigstens ist auch dem elisabethinischen Unterhause bereits der moderne Übelstand bekannt gewesen, dafs zu Ende der Session die Frequenz sehr abnimmt. So rühmt Cecil in der Sitzung vom 9. Februar 1601, dafs das Haus nicht wie sonst gegen Ende seiner Arbeiten „dünn“ sei. (D'Ewes, Journals, p. 675.)

[2] Siehe D'Ewes, Journals, p. 675.

[3] Es ist bezeichnend für das erhöhte Interesse an dem Parlamentsverfahren, dafs die ersten umfassenden Darstellungen der Geschäftsordnung gegen das Ende dieser Epoche, in der zweiten Hälfte des

Journale jedes der Parlamente Jakobs I. verzeichnen zahlreiche Beschlüsse, durch welche die Ordnung der Beratung besser gesichert werden sollte. Damit tritt dieser Teil des Parlamentsgebrauches immer mehr aus der Form der rein mündlichen Tradition in die des in den Journalen fixierten Gewohnheitsrechtes über. Gleichzeitig beginnt das Haus durch bestimmte Orders schwankende Gewohnheiten endgültig zu definieren, sowie durch bestimmte Satzungen das Verfahren schöpferisch auszubilden. Allerdings bleibt der Charakter dieser autonomischen Gesetzgebung des Unterhauses noch lange überwiegend declaratorisch. Die für jene Epoche charakteristische Erscheinung rechtsgeschichtlicher Controverse, welche die ganzen grofsen staatsrechtlichen Kämpfe Englands charakterisiert, findet auch hier ihren Ausdruck, indem man immer bestrebt ist, die Normen des Verfahrens, wie sie die Beschlüsse des Hauses einschärfen wollen, als längst bestehende Praxis zu erklären. Dabei mag denn das declaratorische Moment wohl manchmal auch blofse Form gewesen sein; gewifs erfand man aber damals keine neuen Regeln des Verfahrens in jener rationalistischen Weise, wie dies der moderne Parlamentarismus kennt. Immerhin hat jedoch der aus dem Widerstande gegen den Absolutismus heraus erwachsene neue Geist des Unterhauses auch in Fragen des Parlamentsverfahrens zweifellos sehr oft neuen Wein in alte Schläuche gegossen.

Es ist kein blofser Zufall, dafs die Journale des Hauses erst vom Ende des 16. Jahrhunderts an mit steigender Sorgfalt und Ausführlichkeit verfafst sind. Darin drückt sich nämlich aus, dafs das Unterhaus bestrebt war, die Praxis in jedem einzelnen Falle festzuhalten und vor allem Präzedenzfälle in betreff des Verfahrens und der Privilegien vor Vergessenheit zu schützen, zu künftigem Gebrauche aufzubewahren. Die unablässigen parlamentarischen Kämpfe der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts spielen sich ja fast durchweg als Privilegienstreitigkeiten des Unterhauses, sei es mit den Lords, sei es mit der Krone oder mit den Ministern ab. Die Grenze zwischen

---

17. Jahrhunderts, hervortreten. Anderseits hat auch der letzte grofse Bearbeiter der historischen Geschäftsordnung, Hatsell, seine Präzedenzfälle bis in die Zeit der ersten Parlamente Jakobs I. zurückverfolgt.

Privilegien und Verfahren bleibt aber naturgemäfs oft rein theoretisch. So kam denn die erhöhte Wachsamkeit der Commons, ihr schöpferischer Conservatismus inbetreff der Privilegien dem ganzen Parlamentsrechte und damit auch dem Verfahren zugute, wirkte auch auf letzteres befruchtend und festigend ein[1].

In jener Zeit beginnt denn auch die unter Aufsicht des Hauses geführte regelmäfsige Tätigkeit des Clerk und seiner Kanzlei. Schon erscheint das Order Book, das Register, welches die Beschlüsse des Hauses inbetreff seiner eigenen Geschäftsführung enthält, als regelmäfsiges Requisit und auf seine Führung beziehen sich verschiedene und wiederholte Beschlüsse des Hauses[2].

Die Parlamentsverhandlungen von 1604, 1610, 1614, 1621 mit ihren zähen Kämpfen zwischen Jakob I. und dem immer mehr in politischer und religiöser Hinsicht zu vollem Selbstbewufstsein erstarkenden Unterhause haben also die Hauptregeln der Debatte, der Abstimmung, der Ordnung im Hause sowie der Reihung der Geschäfte teils declaratorisch klargestellt, teils durch Zusätze erweitert. Das Unterhaus, aus dem Streben nach Selbsterhaltung zu gewaltigen politischen Kraftanstrengungen genötigt, schafft sich in der strafferen Geschäftsordnung das äufsere Werkzeug, um alle Rechte des Hauses und seiner Mitglieder zu schützen, sowie seine Verhandlungen frei von dem Drucke der Krone und ihrer Minister sowie des dem Hofe ergebenen Speakers zu führen. Dieses Werk findet seine Fortsetzung in den von schweren Kämpfen

---

[1] Vgl. Parry, p. 256. — Die Fortschritte, die das Unterhaus unter Elisabeth in der Klarstellung und Ausdehnung seiner Privilegien machte, sind kurz folgende: 1. Die Judicatur über angefochtene Wahlen wird vom Hause neuerdings in Anspruch genommen: unter Jakob I. endgültig durchgesetzt (1603). 2. Die Strafgewalt des Hauses über eigene Mitglieder sowie gegenüber jeder Verletzung seiner Rechte von aufsen her wird festgestellt: 1581 und 1585 ereignen sich die Fälle der Ausweisung von Mitgliedern aus dem Hause (expulsion), D'Ewes, p. 341. 3. 1593 betont das Haus sein altes Recht der Priorität in Geldbills gegenüber den Lords. 4. Das Recht der Redefreiheit wird wiederholt gegenüber Elisabeth durch das Zurückweichen der Königin in jedem ernsteren Falle mit Erfolg gewahrt. Vgl. Taylor, loc. cit. I. 202—208.

[2] Siehe z. B. Resolution vom 4. März 1626 (Parry 305).

erfüllten Parlamenten Karls I. von 1625 bis 1629. Und als dann nach der langen parlamentslosen Zeit die Volksvertretung im Jahre 1640 von neuem zusammentritt, sehen wir allsogleich die Commons eine Reihe von Beschlüssen fassen zur Bekräftigung und Festigung des Verfahrens sowie zur Sicherung der in der Geschäftsordnung zum Ausdrucke gelangenden Selbstregierung des Unterhauses[1]. Zum erstenmale läfst sich also in dieser schicksalsschweren Epoche englischer Geschichte der unlösliche Zusammenhang des parlamentarischen Formenrechts mit den Lebens- und Grundfragen des Staatsrechtes und der ganzen inneren Politik deutlich erkennen.

Treffend weist Forster, der ausgezeichnete Biograph des ersten grofsen Parlamentariers Englands, des Führers im Kampfe gegen Jakob I. und Karl I., Sir John Eliots, da er das erste Parlament Karls I. vom Jahre 1625 bespricht, darauf hin, dafs der damals schon zwanzig Jahre dauernde Kampf der Commons mit der Krone zwar bis dahin wenige in ausdrücklichen Gesetzesbestimmungen hervorkommende Ergebnisse gehabt habe, dafs aber dieser Kampf dennoch andere grofse Vorteile mit sich gebracht, darunter in erster Reihe die bessere Ausrüstung in parlamentarischer Technik, mit der die Commons nun gegen Karl I. auftraten[2]. Gewifs sind dabei jene Bestandteile des Parlamentsrechtes, die unter dem Namen des „Privilege" zusammengefafst sind, in erster Reihe zu nennen: der Inbegriff der Grundrechte des Hauses und seiner einzelnen Mitglieder gegenüber den Prärogativen der Krone, den Befugnissen der ordentlichen Gerichte und den Privilegien des Oberhauses. Denn erst gestützt auf diese Grundrechte konnte sich die Selbstgesetzgebung des Hauses hinsichtlich aller seiner Obliegenheiten, die Geschäftsordnung und das dem Hause eigentümliche Verfahren, entwickeln.

Hier aber haben wir nicht die Entwicklung der Privilegien des Unterhauses in Betracht zu ziehen, vielmehr jene secundären Ergebnisse der parlamentarischen Autonomie, die Normen der Geschäftsordnung. Dafs die grofsen parlamentarischen Kämpfer

[1] Vgl. die Beschlüsse der Commons vom 20., 21., 25. April, 7., 9., 11., 16. und 26. November, 1., 4. Dezember 1640 usw. bei Parry, p. 337 ff.

[2] Forster, Sir John Eliot, A Biography; I. 283.

Englands im 17. Jahrhundert sich der grofsen Bedeutung auch dieser letzteren schon wohlbewufst sind, zeigt nicht nur die reiche Ausbildung der Geschäftsordnung, die, wie schon oben bemerkt, in diese Periode fällt, sondern es fehlt auch nicht an directen Zeugnissen für die Einsicht der Führer des Unterhauses in die Bedeutung des Problemes der Geschäftsordnung. Am klarsten tritt dies hervor aus einigen in dem handschriftlichen Nachlasse Sir John Eliots enthaltenen Aufzeichnungen, die dessen Biograph verwertet hat. Nach ausführlicher Aufzählung dessen, was das Haus zur Sicherung seiner Verhandlungen beschlossen habe, fügt Eliot hinzu: „Ich habe diese verschiedenen unbeträchtlichen Dinge zur gröfseren Ehre des Hauses näher beleuchtet, denn ihnen verdankt man, dafs nirgends gröfserer Ernst der Verhandlungen gefunden werden kann als in diesem Senate. Kein hoher Gerichtshof enthält mehr Anstand in sich selbst oder zeigt würdevolleres Verhalten nach aufsen hin und nirgends kann auch mehr gleichmäfsige Gerechtigkeit gefunden werden noch auch vielleicht mehr Weisheit“ [1].

Eine ausführliche Darlegung des Inhaltes aller dieser in den Parlamenten der beiden ersten Stuarts gefafsten Beschlüsse zur Geschäftsordnung ist an dieser Stelle, wo es sich nur um den Überblick des historischen Werdeganges des Verfahrens handelt, nicht am Platze. Einzelheiten werden besser erst im Anschlusse an die betreffenden Kapitel der Darstellung des geltenden Rechtes vorgebracht werden, mit dem viele noch in bis heute ungelöstem Zusammenhange stehen. Immerhin aber darf doch der Inhalt dieser Satzungen hier kurz angedeutet werden. Sie erstrecken sich fast auf den ganzen Umfang der Geschäftsordnung. In jener Epoche wird es üblich, dafs das Haus die Sitzungszeit und zwar auf die Zeit von 7 oder 8 Uhr morgens bis gegen Mittag festsetzt, und es wird der Speaker verpflichtet, nach dieser Stunde keine Geschäftsstücke mehr vorzunehmen. Das Quorum von vierzig Mitgliedern als Bedingung für die Beschlufsfähigkeit des Hauses wird statuiert, die Vertagung, respective Schliefsung jeder Sitzung vom Speaker unabhängig gemacht und grundsätzlich in den Beschlufs des Hauses gestellt. Ferner wird dem Speaker eine

[1] Forster, loc. cit. I. 238.

Richtschnur für die Festsetzung der Tagesordnung erteilt und es werden seine Befugnisse gegen unsachliche, weitschweifige Reden genau festgesetzt. Ausdrücklich wird das Verbot willkürlicher Tagesordnungsdebatten sowie der Vermischung von Debatten über verschiedene Gegenstände ausgesprochen. In jene Zeit fällt auch die klare Aufstellung des Prinzipes der Tagesordnung als des Arbeitspensums des Hauses, das dieses sich selbst durch seine Verfügungen, Orders, vorsetzt. Und schon kommt der Gebrauch auf, dafs dieses Tagesprogramm dem Hause nach dem Gebete zu Beginn der Sitzung bekannt gegeben werden mufs. Zur Verstärkung der Disziplin wird beschlossen, dafs Mitglieder, die sich nach Eingehen in den ersten Punkt der Tagesordnung aus dem Hause entfernen, eine Geldbufse zahlen müssen. Wiederholt werden die Türen des Hauses verschlossen und die Schlüssel auf den Tisch niedergelegt, um völlige Geheimhaltung der Verhandlungen zu sichern. Das Mifstrauen gegen den Höfling-Speaker jener Zeit drückt sich auch in der ausdrücklichen Formulierung des Grundsatzes aus, dafs der Vorsitzende nicht berechtigt sei, seine Stimme abzugeben, und dafs, wenn er dem Hause etwas mitzuteilen habe, dies kurz geschehen müsse. Er soll, sagt ein solcher Beschlufs, dem Hause notwendige Mitteilungen machen, aber nicht durch weitschweifige Argumentation zu überreden suchen. Ausdrücklich wird dem Speaker untersagt, die im Hause eingebrachten Bills, wie es vorgekommen, dem Könige zugänglich zu machen. In jene Zeit fällt auch die Festlegung des grofsen parlamentarischen Prinzips, dafs kein Gesetzentwurf desselben Inhaltes zweimal in derselben Session eingebracht werden dürfe. Weiter wird die Reihenfolge der Bills behufs Übersendung an die Lords festgesetzt, für den Verkehr mit diesen das wichtige Prinzip ausdrücklich ausgesprochen, dafs bei Konferenzen die Zahl der Commons immer doppelt so grofs sein müsse als die der Lords. Von besonderer Bedeutung ist endlich die in jener Zeit erfolgende Ausbildung des Ausschufswesens und das Hervortreten der Form des Committee des ganzen Hauses. Eliot, der Führer im Kampfe wider Karl I. im Beginn seiner Regierung, hebt in seinen nachgelassenen Papieren die Bedeutung dieser Organisation des Hauses mit besonderem Nachdrucke hervor. Das Committee of Privilege, in welchem alle Wahl-

anfechtungen beraten wurden, und die drei grofsen Committees — alle diese als ständige Ausschüsse des ganzen Hauses zu Beginn der Session gebildet — erscheinen in jener Zeit als das sichere Bollwerk, in welchem sich das Haus gegen den Einflufs des Hofes und der Regierung verschanzt. Nach allen diesen Richtungen hin ist in den politisch so schicksalsvollen Dezennien der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts Form und Verfahren vollständig ausgebildet worden[1].

Das Ergebnis dieser Schöpfungen der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts ist nun das, was man die historische Geschäftsordnung des Unterhauses nennen mufs. Die geschilderte Eigenart der politischen Umstände, unter welchen diese Geschäftsordnung ausgebildet wurde, ist für die weitere Entwicklung des englischen Parlamentarismus von grofser Tragweite gewesen. Das historische Parlamentsverfahren ist — das darf nicht übersehen werden — in Zeiten des Kampfes der Commons gegen die Krone und die Executive ausgereift und hat diesem Umstand viele charakteristische Merkmale zu verdanken. In allen ihren wesentlichen Bestandteilen aus der politischen Praxis von mehr als drei Jahrhunderten herausgewachsen, verleiht ihr doch dieses Moment den dauernden Charakter. Aus diesem Entwicklungsgang hat die Geschäftsordnung so manche jener Eigenschaften erlangt und bewahrt, die dann als Essenz parlamentarischen Wesens, d. h. der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten durch freie Beratung von Vertretern der Nation, auf den Begriff des Parlamentarismus und seiner Technik überhaupt übergegangen und damit zu einer generellen Forderung des modernen Staatslebens geworden sind. Der wichtigste Grundzug, der hier hervorzuheben ist, liegt aber in der auf völliger Gleichberechtigung aller Mitglieder beruhenden Freiheit der parlamentarischen Action jedes einzelnen Abgeordneten und des ganzen Hauses innerhalb der durch Gewohnheit und Beschlufs gesetzten Ordnung des Verfahrens. Hieraus hat sich dann unwiderstehlich jenes dem englischen Parlamentarismus besonders eigentümliche Prinzip des Schutzes der Minorität als Grundlage

[1] Die Belege aus den Quellen folgen im Anschlufs an die historischen Zusätze im 2. Buche.

der parlamentarischen Regierung herausgebildet. Wenn auch zur Feststellung dieses Prinzips die politische Erbweisheit von Generationen, die instinctiv richtige psychologische Erfassung des parlamentarischen Problems beigetragen hat: immer bleibt seine Voraussetzung die völlige Gleichberechtigung jedes einzelnen Abgeordneten im Hause, diese uralte unerschütterliche Grundlage der ganzen Geschäftsordnung in Theorie und Praxis und damit die rechtliche Basis des ganzen parlamentarischen Tuns.

Dieser Grundsatz erhält aber erst seine volle Bedeutung mit Bezug auf die dem Unterhause als Abgeordnete angehörenden Minister: dafs diese in ihrer Eigenschaft als Diener der Krone keine Vorrangstellung im Hause besitzen, ist ein Grundsatz von aufserordentlich weittragender Bedeutung. Wenn sich gerade in der Zeit Elisabeths der factische Gegensatz zwischen dem King in Council — der Verkörperung administrativer öffentlicher Gewalt — und dem King in Parliament als das grofse politische Problem Englands zuerst zu enthüllen begann, so ist es doch weder damals noch später gelungen, diesen Gegensatz auf dem Boden des Parlamentes in Gestalt irgend einer staatsrechtlichen Institution einzubürgern. Im Unterhause waren und sind auch heute noch die Minister rechtlich nur Abgeordnete und nichts weiter. Dies aber ist nur ermöglicht worden durch das zähe Festhalten der Commons an ihren corporativen Privilegien und an der aus der Ständezeit überlieferten Vorstellung von der Unmittelbarkeit des zwischen dem Könige und den beiden Häusern des Parlamentes bestehenden Rechtsverhältnisses. Die Verhandlungen des Unterhauses zur Zeit Elisabeths enthalten mehrfache Zeugnisse dafür, wie eifersüchtig das Unterhaus auch so autoritären Ministern gegenüber, wie es die berühmten Ratgeber der Königin, Sir Nicolas Bacon, die beiden Cecils u. a. m. gewesen, die Unterordnung der Regierung unter jenes staatsrechtliche Grundprinzip der Gleichberechtigung aller Commons gewahrt hat. Als in der grofsen wider den Willen der Königin heraufgeführten Debatte über die Monopole der Staatssecretär Cecil einen mifsliebigen Abgeordneten nicht zum Worte kommen lassen wollte, stand ein Abgeordneter auf und erinnerte den Speaker und das Haus: „Par in parem non habet judicium.

Wir sind hier alle Glieder eines Körpers und keiner ist einzeln Richter über den andern.“ Worauf dann die Frage von dem Hause fast einstimmig gegen den Minister entschieden wurde[1]. Auf der anderen Seite darf natürlich der grofse factische Einflufs nicht übersehen werden, den das Privy Council — die Regierung — auf den Gang der Verhandlungen im Parlamente ausübte. Auf die Rolle, welche der Speaker im Unterhause zu spielen hatte, ist schon oben hingewiesen worden. Von gröfster Bedeutung war, dafs die Minister der Tudors und Stuarts die gesetzgeberische Initiative hinsichtlich aller bedeutenden Gesetze zum gröfsten Teile in ihren Händen vereinigten. Die grofsen Reformgesetze in der Ära Heinrichs VIII. und Elisabeths auf dem Felde des Staatskirchenrechtes, der Armenpflege, des Zivil- und Strafrechtes sind durchwegs die Frucht der im Council wohlvorbereiteten Entwürfe. War doch jene Epoche die Blütezeit der „väterlichen Regierung“ durch den Rat des Königs, die Zeit der gröfsten Macht, die eine

[1] D'Ewes, Journals 676. Im Zusammenhange damit stehen die durch drei Jahrhunderte sich hinziehenden Bemühungen des Unterhauses, die Inhaber von grofsen Kronämtern vom Unterhause auszuschliefsen. Eine besonders charakteristische Episode aus der Reihe der hierhergehörigen Vorfälle ist die folgende. Am 8. April 1614 beauftragte das Haus einen Ausschufs mit der Untersuchung, ob es einen Präzedenzfall für die Vereinigung eines Abgeordnetenmandats mit dem Posten des Staatsanwaltes (Attorney General) gebe: ein Beschlufs, der seine Spitze gegen Francis Bacon richtete. Am 11. April berichtete der Ausschufs, dafs es keinen solchen Präzedenzfall gebe, dafs aber hiergegen kein anderes Gesetz spreche als jenes, das alle Privy Councillors, alle nicht in der Grafschaft Wohnhaften und die nicht Wahlberechtigten überhaupt ausschliefst. Es wird hierauf Bacon ausnahmsweise im Hause zu sitzen gestattet. (Vgl. Parry, 262 bis 264.) Eine ausführliche Darstellung dieser Frage der Ausschliefsung von Staatsbeamten vom Unterhause gibt Porritt im 10. Kapitel des 1. Bandes seines Werkes „Unreformed House of Commons“ 1904. (Vgl. auch unten den vierten Abschnitt des zweiten Buches.) Ein anderer, sehr interessanter Zwischenfall wird aus der Session von 1601 (25. Mai) berichtet. Als ein Privy Councillor gegen eine Bill, die das Interesse der Krone besonders berührte, unter Hinweis auf seine Würde das Wort erbat, wurde ihm erwiedert: „Dafs jeder Mann hier ebenso von des Königs Council ist als der Redner, dafs der Privy Councillor hier als solcher nie, weder an der Barre noch innerhalb derselben, gehört werde, weil das ganze Haus des Königs Council sei.“ (Hales, Original Institution, 137.)

„Beamtenregierung" in England je besessen hat. Unter Heinrich VI. hatte die Umgestaltung des Concilium Regis zu einem Privy Council begonnen, unter Edward VI., der 1553 eine neue Organisation und Geschäftsordnung des Privy Council erläfst, ist seine Ausbildung zu einem obersten Verwaltungsgerichte und Ministerium vollendet. Sir John Fortescue, der grofse Staatsmann und bedeutendste politische Schriftsteller des 15. Jahrhunderts, hat zu dieser Entwicklung theoretisch den Grund gelegt, zweifellos sie auch praktisch gefördert. Und mit klarer Einsicht in die Dinge spricht er es aus, dafs es dem „Council of the wisest and best disposed" obliege, die Gesetzentwürfe für das Parlament vorzubereiten. Die Parlamentspraxis des 16. Jahrhunderts hat dann die Verwirklichung dieser Forderung gebracht. Um so wichtiger mufsten da den Commons die Rechte erscheinen, die ihnen ihr Parlamentsverfahren an die Hand gab: die freie Discussion, die Ausschufsberatung, das Amendement. Sobald aber das Unterhaus — vor allem auf dem Gebiete der Kirchenpolitik — der Krone und ihrer Regierung entgegengesetzte Bestrebungen zum Ausdruck bringt, tritt auch die Initiative der nicht dem Privy Council angehörigen Abgeordneten deutlich hervor[1].

Wie nun die Geschäftsordnung und das Verfahren im Laufe der revolutionären Periode des langen Parlamentes gehandhabt worden sind, kann hier ebensowenig wie die formelle Ordnung der von Cromwell als Lord-Protector einberufenen Parlamente in Betracht gezogen werden. In beiden Fällen handelt es sich um vorübergehende Erscheinungen. Der Restauration des Königtums ging die Restauration des Parlamentes vorher

---

[1] Fortescues charakteristische Worte lauten: „This counsellors move continually — how also the lawes mey be amendet in such thynges, as they needen reformation in; wher through the parlamentes shall mowe do more good in a moneth to the mending off the lawe then they shall mowe do in a yere, yff the amendynge thereoff be not debated and by such counsell riped to thair hands." (Governance of England, ch. XV. in Plummers Edition, p. 148.) — Wie die Anwendung der Initiative in politischen Gesetzgebungsfragen durch die Private Members von der Krone unangenehm vermerkt wird, zeigt z. B. das Verhalten Elisabeths bei der Einbringung zweier, den Kirchendienst betreffender Bills in die Session von 1573: sie verlangt, dafs ihr die Bills vorher überreicht würden, was auch geschieht. (D'Ewes, p. 213.)

und sie hat nicht nur in politischem Sinne, sondern auch in den Formen des Unterhauses den tatsächlichen und rechtlichen Zustand völlig wiederhergestellt, wie er vor der revolutionären Übernahme der gesamten Staatsgewalt durch das puritanische Rumpfparlament bestanden hat. Damit sind wir aber bereits an die dritte der oben abgesteckten Perioden gelangt.

Viertes Kapitel.

Die Geschäftsordnung und die Ausbildung des Systems parlamentarischer Parteiregierung.

(1688—1832.)

So grofs auch die Veränderungen gewesen sind, die sich seit der Wiederaufrichtung des Königtums in England und noch mehr seit der endgültigen Vertreibung der Stuarts und der Begründung des parlamentarischen Königtums im lebendigen Staatsrechte Englands vollzogen haben, so sind dennoch die durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen geschaffenen Verfassungsänderungen in sehr engen Grenzen gehalten worden. Keines der wesentlichen Institute des Staates — Parlament, Krone, Gerichte — ist in seinen rechtlichen Fundamenten angegriffen oder essentiell umgestaltet worden. Hingegen haben sich seit dem Wechsel der Dynastie gerade auf dem Boden des Parlamentes und zwar hinsichtlich aller seiner fundamentalen Functionen die weitestgehenden Veränderungen unter der verdeckenden Hülle eines alsbald zur rigorosen Staatsdoctrin erhobenen formellen Conservativismus angebahnt und im Laufe des fast 150jährigen, bis in das zweite Drittel des 19. Jahrhunderts reichenden Zeitraumes vollendet. Die whiggistische Aristokratie hatte es verstanden, nicht nur den Sturz Jakobs II. und die revolutionäre Neubegründung des Königtums auf der durch die Convention beider Häuser geschaffenen Basis friedlich und mit dem Minimum an staatsrechtlichen Änderungen zu vollziehen: sondern es gelang ihr auch, mit *den denkbar* einfachsten Mitteln nach kurzem Schwanken die neue streng parlamentarische Monarchie mit unwiderstehlicher Kraft zu entwickeln. Die Handhabe dazu bot aber das System der Regierung vermittelst eines aus der Mehrheitspartei des Parlaments gebildeten Cabinets.

Es bedarf hier nicht weitläufiger Erörterung dieses Systems. Es genügt, daran zu erinnern, dafs es unter Beibehaltung der uralten Form der Executive — des Privy Council — die vollständige Unterordnung und Eingliederung des Ministeriums in den Mechanismus der Parteien und ihre parlamentarische Organisation durchgeführt hat. Damit fand das grofse Problem, das zwei Revolutionen, das Cromwell und die puritanischen Staatsphilosophen nicht hatten lösen können, seine endgültige und befriedigende Lösung. Unnötig zu sagen, dafs diese Lösung sozusagen unbewufst gefunden worden ist, das heifst, dafs sich diese völlige Umgestaltung des Wesens der englischen Regierung ohne Kenntnis der vollen Tragweite der einzelnen zu diesem Zwecke vorgenommenen Mafsregeln vollzogen hat. In der völligen Aufrechterhaltung der überkommenen äufseren Gestalt der staatsrechtlichen Organisation — der Krone mit ihren Prärogativen, des Privy Council als des Inbegriffs der vom König berufenen und von ihm abhängigen Diener der Krone, endlich der beiden Häuser des Parlamentes in ihrer nun schon ehrwürdig alten Verfassung — tritt diese wahrhaft organische Natur der Neugestaltung des englischen Staatsrechtes, wie sie sich seit Beginn des 18. Jahrhunderts vollzieht, in hellstes Licht. Umso gröfser war natürlich die bei aller Schonung der Formen sich vollziehende Änderung des politischen Gehaltes und der dynamischen Verhältnisse aller grofsen Organe des Staates untereinander. Wenn es auch gewifs richtig ist, was oft gesagt wird, dafs der Führer und hauptsächliche Nutzniefser der Revolution von 1688 und des neuen von ihr inaugurierten Systems die im Oberhause übermächtige Whig-Aristokratie gewesen ist, so kann doch nicht daran gezweifelt werden, dafs in dem von nun ab parlamentarisch regierten England das Unterhaus unwiderstehlich zum Zentrum der Politik und der lebendigen Staatsmacht werden mufste. Nicht nur durch die längst errungene staatsrechtliche Vorrangstellung des Unterhauses gegenüber der Krone war dies bedingt, sondern auch durch die soziale und politische Tatsache, dafs die neben den grofsen aristokratischen Familien immer mehr aufstrebende städtische und ländliche Gentry seit der Restauration einen entscheidenden Anteil an der Macht im Unterhause besafs. Der Umstand, dafs der erste grofse Parlamentarier Englands im modernen

Sinne, Sir Robert Walpole, ein Commoner gewesen ist, läfst diese Tatsache klar erkennen[1].

Damit aber war unvermeidlich Zweifaches gegeben: einmal, dafs die wirtschaftlich und sozial so mächtige Partei der whiggistischen Lords danach trachten mufste, durch Vermehrung ihres Einflusses auf die Zusammensetzung des Unterhauses ihre eigene Macht zu stützen oder mindestens zu erhalten. Auf der andern Seite war das natürliche Bestreben der mit den grofsen Whig-Familien zu gemeinsamer Abwehr der jakobitischen Tories verbundenen whiggistischen Gentry von allem Anfang an vorhanden, sich selbst, sowie sie die Macht erlangt hatte, auch an der Macht zu erhalten. Von beiden hier bezeichneten Gesichtspunkten aus ist unverkennbar, was die Folge der mit der Thronbesteigung der Hannoverschen Dynastie endgültig vollzogenen staatsrechtlichen Umgestaltung sein mufste: der Beginn einer politischen Anschauung und Taktik, die man am besten als die Blüte des parlamentarischen Conservativismus Englands bezeichnen kann. Die unveränderte Aufrechterhaltung der alten Parlamentsverfassung, wie die Whigs sie als Erbschaft des Mifsbrauchs der königlichen Prärogative durch die Tudors und Stuarts vorfanden, in Verbindung mit der strengen Ausschliefsung aller der Staatskirche widerstrebenden Elemente der höheren und mittleren Klassen erweist sich von Anfang an als das bequemste Mittel zur politischen Selbsterhaltung der mit der Revolution an die Macht gelangten Partei.

Es ist bezeichnend, dafs die einzige grofse staatsrechtliche Neuerung, die nach der Bill of Rights (1689) und dem Act of Settlement (1701) in das Statute Book aufgenommen worden ist, in dem Septennial Act (1716) besteht. Die damit erfolgte Verlängerung der Functionsdauer des Parlamentes auf sieben Jahre lieferte den noch fehlenden Stein im Unterbau der parlamentarischen Parteiregierung der Oligarchie: denn dadurch ist die Abhängigkeit des Unterhauses von der öffentlichen Meinung und der Wählerschaft in hervorragendem Mafse geschwächt, die Macht der Majoritätsherrschaft der Whigs gegenüber der Krone wesentlich gestärkt worden.

---

[1] „Walpole was the first minister, who made the House of Commons the centre of authority.“ (John Morley, Walpole, p. 73.)

In das System des so in den politischen Kraftverhältnissen und Zuständen des damaligen England festgegründeten Conservativismus fügt sich nun das Beharren bei dem bestehenden Parlamentsrecht im engeren Sinne harmonisch ein. Die Zeit von der zweiten Revolution bis zur Reformbill ist denn auch in der Tat jene Periode in der Geschichte des Unterhauses, die auf dem Gebiete der Geschäftsordnung die geringste Veränderung zeigt. Nur sehr wenige wichtigere Beschlüsse, die das Verfahren betreffen, finden sich in den Journalen des Hauses jener Epoche und noch geringer ist die Zahl der ausdrücklich aufgestellten oder declarierten neuen Satzungen[1]. Es war vielmehr auch im Innern des Parlamentes die Zeit des ruhigen Festhaltens an der in den Kämpfen des 17. Jahrhunderts gewonnenen Ordnung. Diese politische Grundstimmung der Zeit hat auf dem Gebiete der Geschäftsordnung ihre Verkörperung erfahren in dem Manne, der der gröfste Speaker des Jahrhunderts genannt worden ist: in Arthur Onslow[2]. Er ist der erste Speaker gewesen, der die Geschäftsordnung als ein selbständiges wichtiges Problem des Staatsrechtes und der Politik erkannt und dies in bedeutungsvollen Worten ausgesprochen hat. Das, was uns Onslows Schüler, der Clerk des Hauses, Hatsell, über ihn in dieser Hinsicht berichtet, zeigt am besten, in welcher Weise das Wirken des parlamentarischen Conservativismus des 18. Jahrhunderts auf dem Gebiete der Geschäftsordnung aufzufassen ist. Nebst seiner grofsen und gründlichen Kenntnis des Parlamentsgewohnheitsrechtes sowie der Präzedenzfälle war, wie Hatsell berichtet, der hervorstechendste Zug in Onslows öffentlichem Charakter seine tiefe Verehrung vor der britischen Verfassung, wie sie zur Zeit der zweiten Revolution declariert worden war. In anderem Zusammenhange spricht Hatsell im Anschlusse an die Darstellung der Hauptregeln, 'die dem

[1] Es sind eigentlich nur die beiden Standing Orders in betreff der Beantragung von neuen Budgetausgaben (1707, 1713) sowie in betreff der Beratung von Petitionen, die hier überhaupt zu nennen sind.

[2] Vgl. für das Folgende: Onslow Papers in den Reports of the Historical Manuscripts Commission (XIV.) Appendix Part. IX., p. 458 ff.; Hatsell, Precedents of Proceedings in the House of Commons, vol. II., p. VI. u. VII. 224 u. 225; Porritt, Unreformed House of Commons, I. p. 448—454.

Speaker in der Leitung des Hauses vor Augen stehen müssen, in besonders bemerkenswerter Weise über Onslow als Speaker. „Alle diese Regeln", so schreibt Hatsell, „war Onslow jederzeit bemüht, mit grofser Genauigkeit einzuhalten, wenngleich er gegenüber den einzelnen sie verletzenden Abgeordneten stets Höflichkeit bewährte. Allerdings möchte ich nicht behaupten, dafs seine Bestrebungen immer vollen Erfolg gehabt haben. Neben der Tatsache, dafs in einem aus Gentlemen von Rang und Vermögen zusammengesetzten Senate, der Gegenstände von der gröfsten Bedeutung für die Nation berät, Anständigkeit und Decorum sowohl in den Debatten als in dem Verhalten der Abgeordneten zueinander gewahrt werden sollten, abgesehen davon pflegte Speaker Onslow häufig einen anderen Grund für sein Festhalten an den Vorschriften und Verfügungen des Hauses anzugeben. Er sagte, es sei eine Maxime, die er in seiner Jugend von alten und erfahrenen Mitgliedern des Unterhauses oft gehört habe: dafs nichts mehr dahin abziele, die Gewalt in die Hände der Regierung zu legen und in die Hände jener, die mit der Majorität des Hauses gingen, als eine Vernachlässigung oder eine Abweichung von diesen Regeln; dafs die Formen des Verfahrens, wie sie von unseren Vorfahren geschaffen wurden, als Controlle und Gegengewicht gegen die Handlungen der Minister wirkten und dafs sie in vielen Fällen einen Schutz und Schirm der Minorität vorstellen gegen die von den Machthabern versuchten Angriffe."

Horace Walpole, wohl der beste Kenner des England seiner Zeit, bemerkt in seinen Memoiren, dafs Speaker Onslow so peinlich genau in der Beobachtung der Geschäftsordnung gewesen sei, dafs er in Momenten von grofser politischer Bedeutung bisweilen sogar störend wirkte. Durch die Tätigkeit Onslows und die von ihm ausgegangene, bis tief in das 19. Jahrhundert hineinreichende Tradition ist die historische Geschäftsordnung des Unterhauses so gehandhabt und festgehalten worden, wie sie dann das reformierte Unterhaus von 1833 vorgefunden und wie sie eigentlich bis in das letzte Viertel des 19. Jahrhunderts in voller Kraft gestanden hat.

Onslows Festhalten an dem Bestehenden in seiner mehr als dreifsigjährigen Leitung des Hauses bildete jedoch keineswegs ein hinderndes, sondern ein belebendes Moment für

die lebendige Fortbildung der in den Formen des Verfahrens enthaltenen staatsrechtlichen und politischen Grundgedanken, wie sie unter dem Einflusse der gewaltigen parlamentarischen Kämpfe des 17. Jahrhunderts ausgebildet worden waren. Man mufs sich erinnern, dafs in diese Zeit die ersten Kämpfe des rationalistischen Radicalismus gegen die im Unterhause als in ihr festes Bollwerk verschanzte Parlamentsoligarchie der herrschenden Klasse fallen; jene Kämpfe, mit denen die Namen von John Wilkes und des Autors der Junius-Briefe, zugleich aber auch der Ruhm des jungen Burke unzertrennlich verknüpft sind. Dafs in diesen Kämpfen die öffentliche Meinung und die Bestrebungen der breiten, vom Wahlrechte zum Unterhause ausgeschlossenen Schichten dennoch durch einige wenige, den herrschenden Klassen entsprossene Ideologen im Unterhause zum Worte gelangen konnten, war in erster Linie dem in Onslow verkörperten Festhalten an dem ungeschriebenen Parlamentsrechte und an den traditionellen Formen der historischen Geschäftsordnung zu danken. Denn diese letztere war, wie wir wissen, im 17. Jahrhundert ausgebildet worden, in den Zeiten des Kampfes zwischen Parlament und Krone um jene die ganze Nation aufs tiefste bewegenden politischen und religiösen Fragen. In diesem Kampfe stand der gröfste Teil der Commons, ja oft das ganze Haus, die Höflings-Abgeordneten (Courtiers) ausgenommen, in schärfster Opposition gegen die Krone und ihre Minister. Unter dem beherrschenden Einflusse dieses historischen Zusammenhanges war das Verfahren der Commons, die Geschäftsordnung des Unterhauses, sozusagen als das Verfahren einer Opposition ausgebildet worden. Damit hat die Geschäftsordnung des Unterhauses für alle Zeit ihren Grundcharakter erlangt. Es ist von einem der geistvollsten Beurteiler Englands richtig hervorgehoben worden, dafs die englische Nation das Wesen der parlamentarischen Opposition erfunden habe als einer legalen, aber unablässigen, mit den Mitteln der politischen Taktik ankämpfenden Gegnerschaft in staatlichen Dingen[1]. Diese Erscheinung beruht, wie ein nicht minder einsichtiger moderner Beurteiler Englands hervorhebt, tief in der psychologischen Eigenart der angelsächsischen

[1] Emerson, English Traits, ch. V. p. 48 (ed. Bell 1904).

Rasse: in ihrer unbezwinglichen Arbeitslust, in ihrem eminenten Tätigkeitsbedürfnis[1].

Diese Charaktereigenschaft tritt im politischen Leben der Engländer in den drei letzten Jahrhunderten immer stärker hervor; sie hat die für England und dessen Tochterländer so bezeichnende Organisation des modernen politischen Lebens mit ihrer unablässigen Agitation in den verschiedenen Formen geschaffen. Das Parteiwesen, die Presse und der Parlamentarismus sind von dieser Freude an der politischen Mitarbeit jedes Einzelnen, an dem stetigen Kampf der Meinungen und Parteien, oft blofs um des Kampfes willen, tief durchdrungen. Unter solchen Umständen ist jedermann daran gewöhnt, abwechselnd immer wieder sich und die von ihm vertretene Parteianschauung in der Minderheit, im Kampfe begriffen, kurz, in der Opposition zu sehen: und daraus erwächst denn naturgemäfs jene Auffassung, die in dem strengen Festhalten an loyalen Kampfregeln und Kampfmethoden im politischen Streit, in der möglichst weitgehenden Erschwerung rücksichtsloser Anwendung der blofs numerischen Übermacht ein Haupterfordernis der politischen Weisheit, ja geradezu eine Staatsnotwendigkeit erkennt. Man kann Spuren davon schon in sehr früher Zeit finden, aber es ist sicher, dafs der fast hundertjährige Kampf der Nation gegen den politischen und religiösen Absolutismus die grofse Schule gewesen ist, in der dieser nationalpolitische Charakterzug mit aller Schärfe hervorgetrieben wurde. Damit aber steht in unlöslicher Verbindung der auf das Praktische gerichtete, den Tatsachen, dem festen Willen sich unterordnende Sinn der Nation, ihre Nüchternheit, die immer wieder zur Ausgleichung der gegeneinanderstrebenden Willensrichtungen und Interessen, zum friedlichen Compromifs hindrängt. Und darauf beruht im letzten Grunde die tiefwurzelnde Anffassung der Nation von der Opposition als einer notwendigen, heilsamen Erscheinung im öffentlichen Leben.

Die legale Opposition unter James I. und Karl I. hat nun allerdings doch zuletzt zu Revolution und Bürgerkrieg und

[1] Boutmy, Essay d'une Psychologie politique du peuple anglais au XIX. siècle, 1901, chap. I. p. 3—16, chap. II. p. 200—208.

damit zur Vernichtung des parlamentarischen Prinzips geführt. Die Gegensätze waren eben zu tief und zu einschneidend geworden. Aber gerade die Art und Weise der Restauration des Königtums zeigt deutlich, wie sehr dieser Bruch mit den Mitteln legaler Opposition dem innersten Wesen des englischen Volkes widersprach. Von da ab ist die neuere Geschichte Englands in ihren grofsen Wendepunkten durchaus eine Geschichte der zuletzt immer siegreichen, aber auch im Siege immer mafsvollen und immer legalen parlamentarischen Opposition.

Die Frucht dieser ganzen Entwicklung für den Parlamentarismus ist nun die bedeutungsvolle Tatsache, dafs das ganze Verfahren des Unterhauses, wie es in den Kämpfen des 17. Jahrhunderts feste Formen angenommen hat, aus dem Gedankenkreise legaler Opposition einer Minorität herausgewachsen ist. Man kann füglich sagen, dafs in jener kritischen Epoche das ganze Unterhaus der Krone und ihrem Ministerium gegenüber sich als Minorität fühlte, als die auf die Verteidigung ihrer Stellung angewiesene Minderheitspartei.

Daher sind die oben angeführten Worte des Speakers Onslow nicht nur ein Beweis für die klare Einsicht, die dieser grofse Parlamentarier von dem Wesen der Geschäftsordnung schon damals gewonnen hatte, sondern in ihnen liegt auch die besondere Bedeutung ausgesprochen, die der Epoche der Parlamentsoligarchie für die Entwicklung der Geschäftsordnung zukommt. Es ist das Verdienst jener von Onslow repräsentierten Generation des englischen Parlamentarismus, dafs sie diesen Charakter der historischen Geschäftsordnung des Unterhauses, in erster Linie ein Schutz der Minorität zu sein, erhalten hat. Nur allzubald zeigte es sich, wie auch jetzt wieder das organische Fortwachsen des inneren Parlamentsrechtes die gröfste Bedeutung besitzt für die volle Entwicklung der politischen Kräfte und staatsrechtlichen Ideen der Nation: als in den ersten Dezennien der Regierung Georgs III. die grofse Mehrheit des korrupten Unterhauses der Krone und den Ministern jederzeit zur Verfügung stand. Damals kämpfte die geringe Minorität volks- und reformfreundlicher Elemente mit der guten Waffe der Geschäftsordnung, die der allumfassende Conservativismus jener Epoche notgedrungen zugleich mit der

zur Stütze der Oligarchie entarteten Verfassung aufrecht erhalten mufste.

Das, was die ganze innere und äufsere Politik des England des Ancien Régime charakterisiert, die Parteiregierung und die heftigen Kämpfe der Factionen, in die eine im Wesen sozial homogene, oligarchisch geartete herrschende Klasse zerfiel, diese Erscheinung, die bei den continentalen Zeitgenossen wenig Verständnis gefunden hat, deren entsprechendes Seitenstück im politischen Leben des modernen England auch heute noch nicht selten erstaunlichem Mifsverstehen continentaler Beurteiler unterliegt: diese Erscheinung, sage ich, wird erst vollkommen verständlich, wenn man den Mechanismus kennt, der eine ihrer unerläfslichen Voraussetzungen bildet[1]. Dies ist nun nichts anderes als das dem Unterhause eigene, historisch gewonnene und zäh festgehaltene Parlamentsverfahren mit seiner oben charakterisierten Eigenart. Nur auf solchermafsen genau abgegrenztem und geebnetem Kampffelde, unter der Herrschaft von förmlich als sacrosanct gehüteten Kampfregeln ist es möglich gewesen, das System der parlamentarischen Regierung der Oligarchie zu erhalten: dazu kommt allerdings, dafs die Tradition von Generationen die unerläfslichen psychischen und geistigen Vorbedingungen für solche Art parlamentarischen Kampfspiels geschaffen hatte. Nur so ist es möglich gewesen, die trotz des factiösen Charakters der Parlamentsparteien so tiefgreifenden Interessengegensätze immer wieder völlig legal auf dem Boden des Parlamentes zu lösen: Gegensätze, wie etwa die zwischen dem imperialistischen Pitt und dem jakobinischen Fox. Nur so war die Nation imstande, Kämpfe zu glücklichem Ende zu führen, wie die um die Katholikenemanzipation, um die Wahlreform und die Einführung des Freihandels. Nur eine Nation, der die unablässige Opposition von irgend einer Seite her gegen

[1] In England selbst ist seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts wachsendes Verständnis für die Eigenart der Verfassung, wie sie sich seit 1688 entwickelt hat, zu beobachten; und zwar, wie begreiflich, vor allem auf Seite der Gegner ihres Schöpfers, des Whiggismus. Von Swift und Bolingbroke bis zu dem jungen Disraeli, der in seinen Romanen die „venetianische“ Verfassung des Englands seiner Zeit mit aller Schärfe charakterisiert hat, geht die Reihenfolge der grofsen anti-whiggistischen Staatsmänner und Schriftsteller.

jede einzelne der nationalen Rechts- und Staatsinstitutionen längst als eine natürliche, ja geradezu unerläfsliche und heilsame Erscheinung der staatlichen Entwicklung erschien, vermochte das zu schaffen, was man seither als die Eigenart des englischen Parlamentarismus kennt. Bei der Ausbildung und Festlegung dieses Systems ist aber das unverbrüchliche, durch keinerlei Gewaltakt einer Mehrheit je unterbrochene Festhalten an der historischen Geschäftsordnung der wichtigste Helfer gewesen.

Wie stark dieser conservative Zug jener Epoche gerade auf dem Felde des parlamentarischen Gewohnheitsrechtes gewirkt hat, geht aus der Tatsache hervor, dafs gerade damals das gesamte Parlamentsrecht zum erstenmale eine zusammenfassende literarische Behandlung gefunden hat. Hatsell, der schon vorhin erwähnte Clerk des Hauses, der sich selbst den Schüler des Speakers Onslow nennt, hat in seinen vier Bänden „Parliamentary Precedents" ein zwar nicht in allen Teilen gleichmäfsig ausgeführtes, aber durch gröfste Sachkunde und Gelehrsamkeit hervorragendes Bild des Parlamentsverfahrens geschaffen, wie es sich als das Product der Praxis mehrhundertjähriger Parlamentstradition zu Ende des 18. Jahrhunderts darstellte. Hatsell selbst ist weit davon entfernt gewesen, das Recht des Parlamentsverfahrens und der Parlamentsprivilegien etwa auf Grund theoretischer Erwägung kritisch oder abstrakt zu behandeln: er selbst bezeichnet, bescheiden genug, sein Werk als einen Index zu den Journalen des Hauses und den anderen historischen Urkunden, aus denen, wie er bemerkt, allein eine vollständige Kenntnis vom Recht und Verfahren des Parlaments gewonnen werden kann. In der Tat ist sein Werk ein Monument der Sorgfalt und des Fleifses, zugleich auch übersichtlicher Ordnung. Die Art und Weise der Darstellung trägt allerdings ganz den Charakter des Commentars an sich. Den einzelnen Rubriken, in die Hatsell seine vier Bände einteilt, schickt er jeweils die betreffenden, aus den Journalen exzerpierten Präzedenzfälle und Beschlüsse des Hauses voraus und läfst dann unter der Überschrift „Observations" seine eigenen Bemerkungen folgen, die teils im Texte, teils in Anmerkungen das ganze Quellenmaterial verarbeiten, zugleich auch wertvolle Ergänzungen aus der eigenen Erfahrung des Verfassers, der Praxis des Speakers Onslow und

aus den durch die Tradition gegebenen Gewohnheiten des Hauses bieten[1].

Aus der Darstellung Hatsells gewinnen wir ein klares, umfassendes und nur wenige Lücken aufweisendes Bild der historischen Geschäftsordnung in der Gestalt, in der sie das 18. Jahrhundert den nachfolgenden Generationen überliefert hat. Sucht man aber die charakteristischen Züge hervorzuheben, die darin als Ergebnisse des Parlamentarismus des 18. Jahrhunderts erscheinen, so fällt zunächst der schon an der Hand der Journale oben festgestellte Mangel an wirklich schöpferischer Neubildung auf dem Gebiete der Geschäftsordnung in die Augen. Das starke politische Beharrungsvermögen, das sich darin als Signatur dieser Epoche der

---

[1] Das Werk Hatsells umfafst in seinen vier Bänden das ganze Parlamentsrecht. Nur der zweite Band beschäftigt sich im wesentlichen mit dem, was wir Geschäftsordnung des Unterhauses nennen können, während der erste die Privilegien des Parlamentes behandelt, der dritte hingegen in zwei grofse Kapitel zerfällt, von denen das eine die Stellung des House of Lords zu den Commons schildert, das andere eine Darstellung des Budgetrechtes gibt. Der vierte Band beschäftigt sich ausschliefslich mit dem Verfahren bei der Ministeranklage, dem Impeachment. Für unseren hier gegebenen Zweck ist also im wesentlichen der zweite Band und das Budgetkapitel des dritten Bandes von Bedeutung. Die oben bezeichnete Methode Hatsells erklärt auch die Mängel seines Werkes. Hierzu ist in erster Linie zu rechnen, dafs sein Schema allzu sehr an den Journalen haftet. Die Folge davon ist, dafs einige Formen des Verfahrens, die älter sind als die Journale, von ihm überhaupt nicht behandelt werden so der ganze Modus procedendi mit Public Bills, das Private Bill-Verfahren, die Organisation des Hauses usw. Ein zweiter Hauptmangel ist dies: Trotz der Fülle historischen Materials, das Hatsell zusammengetragen hat, vermifst man doch bei ihm eine genetische Betrachtung der Formen des Verfahrens. Auch lassen sich die Mängel in der Composition der vier unabhängig voneinander publizierten Bände nicht verkennen. Will man aber ungeachtet aller berechtigten Kritik die grofse Leistung vollauf würdigen, so mufs man die ganze ihm vorhergehende Literatur damit vergleichen. Sein Werk ist sowohl der Zeit wie seinem Werte nach die erste grofse literarische Leistung auf diesem Gebiete gewesen, und ist es geblieben, bis Th. Erskine Mays Arbeit an seine Stelle trat. Über das grofse Ansehen, dessen Hatsell sich als Kenner des Verfahrens persönlich im Unterhause erfreute, aber auch über seine streng conservative Auffassung der Geschäftsordnung geben z. B. die Tagebücher des Speakers Abbot Aufschlufs. Vgl. Lord Colchester, Diary, vol. I. p. 76, 78, 84, 92.

Parlamentsgeschichte ausspricht, bedeutet aber keineswegs ein Erlahmen der rechtsbildenden Kraft der parlamentarischen Gewohnheit im Unterhause. Ganz im Gegenteil: innerhalb der festen Schranken, die durch die bestehenden Einrichtungen und Regeln gegeben waren, entwickelte sich auf Grund der von Jahr zu Jahr an Umfang und Bedeutung steigenden Tätigkeit des Unterhauses eine Fülle von Beschlüssen und Gewohnheiten, welche die wesentlichen Formen und Grundsätze des historischen Verfahrens vielfach erweitern, ausbauen, durch eine bis zur Spitzfindigkeit ausgebildete Interpretation sie den stets veränderlichen Bedürfnissen der parlamentarischen Praxis anpassen. Man kann sagen: es ist gleichsam die Zeit der alexandrinischen Behandlung der Geschäftsordnung. Man gefällt sich darin, bei den einzelnen zu lösenden Fragen aus der betreffenden Norm die Subtilitäten zu destillieren. Langwierige Debatten werden da über nebensächlich erscheinende Punkte geführt, gewichtige Entscheidungen des Speakers und des Hauses eingeholt; auch die kleinsten Dinge, die die Form betreffen, werden sehr ernst genommen. Daraus entwickelt sich dann, was als das zweite Charakteristikum der von Hatsell widergespiegelten Parlamentsordnung erscheint: eine aufserordentlich verfeinerte Ausbildung, eine — wenn das Wort gestattet ist — Ziselierung und Verschnörkelung der traditionellen Formen und Regeln des Verfahrens und demzufolge ein wahrer Überflufs von solchen parlamentarischen Handlungen, welche die Geschäftsordnung als obligatorisch hinstellt. Dadurch erhält das Verfahren einen bald schwerfälligen, bald zeremoniösen Charakter. Man mufs sich da erinnern, dafs in derselben Zeit auch das englische Prozefsverfahren vor den Gerichten auf die Höhen seines lange Zeit so berüchtigten Formalismus getrieben worden ist, dafs damals im englischen Zivil- und Strafprozefs — übrigens nur im Verfolg eines uralten, darin enthaltenen Triebes — jene zahllosen „Technicalities“, jene berühmten Feinheiten des „Pleading“ zur vollen Ausbildung gelangt sind, die ebensoviele vortreffliche Handhaben zu Prozefsschikanen und Advocatenkunststücken bedeuteten; beiläufig gesagt, Zustände des Rechtes, von denen uns zuletzt noch die klassische Erzählerliteratur des 19. Jahrhunderts manch' köstliche Schilderung gegeben hat, die aber heute längst der Rechtsgeschichte angehören.

Nicht anders nun im Verfahren vor dem High Court of Parliament. Auch hier ist man, nachdem das 17. Jahrhundert die Commons die politische Bedeutung der Formen schätzen gelehrt, dazu vorgeschritten, die Form um ihrer selbst willen zu pflegen und auszubauen. Diesem Bestreben kam zu Hilfe, dafs das Unterhaus aus den Tagen des Verteidigungskampfes gegen die Krone und die Höflinge im Hause schon viele dem Mifstrauen und der besonderen Vorsicht entsprungene Weiterungen der Form und Prozedur besafs. Darin sich noch zu vervollkommnen, fühlte man noch mehr Veranlassung in der Zeit, die das System der Parteiregierung entstehen sah: aus Furcht vor Überrumpelung durch die jeweilige Mehrheit, aus jener gesunden Menschenkenntnis hervor, die aus Erfahrung weifs, dafs der Besitz der Macht Mehrheiten noch rascher scrupellos macht als den Einzelnen. Der oligarchische Charakter der Parlamentsherrschaft seit den Tagen Wilhelms III. wirkte aber noch aus einem anderen Grunde in gleicher Richtung verstärkend. Der Kampf der Parteien unter Bolingbroke und Harley, unter Walpole, Pelham und Pulteney, unter den beiden Pitts und Männern wir Rockingham, Burke, North und Shelburne, war ein Kampf sozial gleichstehender Männer, ein Ringen um die Macht innerhalb der Blüte der englischen Aristokratie. In diesem Milieu gestaltete sich dieser Kampf notwendigerweise zu nichts anderem als zu einer Art von politischem Wettspiel, bei dem die Erlangung der höchsten Macht im Staate den Preis, die Zugehörigkeit zur regierenden Gesellschaftsklasse die Vorbedingung für die Beteiligung bildete. Und wie bei den alten populären Wettspielen der englischen Nation, hat sich auch hier von selbst entwickelt die strenge Auffassung von der Unverletzlichkeit der Kampf- und Spielregeln, ja darüber hinaus die Freude an ihrer subtilen Ausbildung, die immer mehr Möglichkeiten zur Bewährung der Geistesgegenwart der Wettkämpfer schafft, zu immer neuen Combinationen und Nutzanwendungen der Vorschriften und Formen führt. Man mufs etwa die politischen Stürme zur Zeit der Erhebung der amerikanischen Kolonien an der Hand der zeitgenössischen Quellen, der Pamphlete, Briefe und Memoiren verfolgen oder die Debatten während des Ansturms der Coalition unter Führung von Charles Fox gegen den 24jährigen Premierminister Pitt

lesen, um das innere Wesen dieser ersten Blüteperiode des modernen englischen Parlamentarismus von diesem Gesichtspunkt aus zu erfassen[1]. Mit der oligarchischen Structur des Unterhauses hing aber auch die relativ und absolut geringe Beteiligung der weitaus überwiegenden Mehrzahl der Abgeordneten an der Debatte zusammen. In der Regel blieb der parlamentarische Kampf ein Wettstreit der Führer, der Protagonisten. Durch das ganze 18. Jahrhundert hören wir zudem über den schlechten Besuch des Hauses klagen, über das häufige Fehlen selbst des Quorums[2]. „In der Mitte des 18. Jahrhunderts", sagte der gegenwärtige Premierminister Arthur Balfour in seiner Rede vom 20. Januar 1902 zur Einführung der neuen Geschäftsordnung, „und auch noch lange Zeit darüber hinaus lag die Schwierigkeit nicht darin, den Strom der Beredsamkeit zu hemmen, sondern vielmehr darin, ihn überhaupt hervorzubringen. Die Schöpfer der Geschäftsordnung mufsten ihren ganzen Scharfsinn aufbieten, um den Abgeordneten Gelegenheiten zum Reden zu geben, sie in Versuchung zu führen, dafs sie ihre Meinungen und die ihrer Wähler äufserten."

Diese überreiche Ausbildung und Compliziertheit des Parlamentsverfahrens tritt in den meisten Bestandteilen der historischen Geschäftsordnung hervor. Sie zeigt sich in der eigentlich erst im 18. Jahrhundert erfolgten ausnahmslosen Anwendung des Committee des ganzen Hauses zur Beratung aller Bills; in der Benützung dieser Form zur wiederholten Beratung aller Budgetfragen im ganzen Hause, in den verwickelten Bestimmungen über Amendements und Fragestellung, über das Zeremoniell der Abstimmungen, in den vielfachen Handhaben,

[1] Gewifs darf bei Betonung der sozialen Gleichartigkeit der gesamten Oligarchie nicht übersehen werden, dafs wenigstens für die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts zwischen Whigs und Tories eine tatsächliche tiefgehende und ernste politische Scheidung bestanden hat: erst auf die Zeit Georgs III. pafst das oft angewendete Bild von dem Schaukelspiel der Parteien vollständig. Da treten eben neue politische Kräfte aus der Tiefe des Volkslebens hervor, denen gegenüber Whigs und Tories als einheitliche Vertretung der regierenden Klasse erscheinen. Über den Charakter der beiden Parteien finden sich treffende Bemerkungen in dem gründlichen Buche von F. Salomon, William Pitt, I. S. 51—66.

[2] Vgl. Hatsell, II. 165 ff. und die daselbst gemachten Angaben über solche Fälle.

die dazu dienen, jedes beliebige Thema jederzeit zur Discussion zu bringen, wie z. B. die Debatten über Petitionen, die Einvernehmung von Zeugen und Advocaten vor der Barre des Hauses und vieles andere mehr. Am krassesten aber zeigt sich diese Multiplizität der Formen in dem praktisch wichtigsten Falle, nämlich in der peinlichen Einhaltung der Stadien der Beratung einer Bill. So ist noch vor dem Untersuchungsausschufs von 1848 festgestellt worden, dafs nicht weniger als achtzehn verschiedene Questions und ebensoviele Abstimmungen zur Durchführung einer Bill im Hause erforderlich sind, wobei das Committee-Stadium gar nicht in Betracht gezogen ist[1]. Und dabei bedenke man, dafs dies blofs das normale Gerippe der Beratung einer Bill ist, abgesehen von den in unerschöpflicher Variation denkbaren Unteranträgen, Instructionen und Vertagungsanträgen!

Schliefslich mufs aber noch eines Moments Erwähnung getan werden, das den von Hatsell geschilderten Zustand der Geschäftsordnung von dem gegenwärtigen scharf unterscheidet. Es ist auffallend, dafs Hatsell uns über die eigentliche Einteilung des Geschäftsganges im Hause nichts berichtet. Darin liegt gewifs ein Versehen des gelehrten Clerk, denn schon aus den älteren Berichten über das Verfahren erhalten wir einigen

[1] Der Speaker Shaw-Lefevre führte sie vor dem Ausschusse folgendermafsen an: 1. Dafs Erlaubnis zur Einbringung der Bill gegeben werde; 2. Dafs diese Bill zum ersten Male gelesen werde; 3. Dafs diese Bill zum zweiten Male an einem zu benennenden Tage gelesen werde; 4. Dafs diese Bill jetzt zum zweiten Male gelesen werde; 5. Dafs diese Bill dem Committee an einem bestimmten Tage überantwortet werde; 6. Dafs diese Bill dem Committee überantwortet werde (be committed); 7. Dafs der Speaker jetzt seinen Stuhl verlasse (nun folgt das Committee-Stadium mit seinen zahllosen Beschlüssen und Amendements); 8. Dafs der Bericht des Ausschusses an einem bestimmten Tage empfangen werde; 9. Dafs dieser Bericht jetzt empfangen werde; 10. Dafs dieser Bericht jetzt im Hause zur Lesung gelange; 11. Dafs diese Amendements (die im Committee beschlossenen) jetzt zum zweiten Male gelesen werden; 12. Dafs das Haus mit dem Ausschusse in den besagten Amendements übereinstimme; 13. Dafs diese Bill ingrossiert werde; 14. Dafs diese Bill an einem bestimmten Tage zur dritten Lesung komme; 15. Dafs diese Bill jetzt zum dritten Male gelesen werde; 16. Dafs diese Bill passiere (do pass); 17. Dafs dies der Titel der Bill sei; 18. Dafs die Herren A und B diese Bill zu den Lords bringen. (Report from Committee 1848, qu. 21.)

Einblick in die Lösung dieses Problems. Gewifs dürften wir also auch von Hatsell erwarten, dafs er uns über die Art und Weise der Aufstellung der jeweiligen Tagesordnung, die Verteilung der Geschäfte durch die ganze Session hindurch usw., unterrichte. Dennoch liegt gerade darin, dafs weder die Journale prinzipielle Resolutionen darüber enthalten noch auch Hatsell sich damit beschäftigt, ein nicht mifszuverstehender Hinweis auf ein für das Parlamentsverfahren in jener Epoche besonders charakteristisches Moment. Wir können nämlich daraus entnehmen, dafs die damalige Geschäftsordnung des Unterhauses das grofse und schwierige Problem, das mit der Gestaltung der Tages- und Arbeitsordnung des modernen Unterhauses gegeben ist, überhaupt nicht gekannt hat. Damit ist ein weiteres Charakteristikum der Geschäftsordnung jener Zeit bezeichnet: die grofse Freiheit der einzelnen Abgeordneten und die relative Ungebundenheit des ganzen Hauses in der Reihung der Geschäftsstücke und der daran geknüpften Debatten. Dafs ohne eine gröfsere Strenge in dieser Hinsicht die Erledigung der parlamentarischen Geschäfte dennoch leicht und glatt vor sich ging, hängt in nicht unbeträchtlichem Mafse zusammen mit dem von der Aufgabe des modernen englischen Parlamentes wesentlich verschiedenen Berufe des Unterhauses im 18. Jahrhundert. Es gab damals keine immer wieder erneuerte Reformgesetzgebung in grofsem Stile, keine Bills mit Hunderten von Paragraphen und zahllosen bestrittenen technischen Details[1]. Die innere Politik erschöpfte sich im ganzen und grofsen in dieser über ein Jahrhundert dauernden Epoche des parlamentarischen Conservativismus in kleinen Änderungen des Verwaltungsrechtes, in particulären und localen Mafsregeln der Gesetzgebung. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Unterhauses lag in der äufseren und colonialen Politik und den

[1] Townsend (History of the House of Commons, II. 380) gibt folgende Zahlen, um das Anwachsen der parlamentarischen Arbeitslast zu demonstrieren. Es passieren die Parlamente:

Wilhelms III. (1689—1701). .	343	Public	und	466	Private	Bills
der Königin Anna (1701—1714)	338	„	„	605	„	„
Georgs I. (1714—1727) . . .	377	„	„	381	„	„
Georgs II. (1727—1760) . . .	1447	„	„	1244	„	„
Georgs III. (1760—1824). . .	9880	„	„	5257	„	„

dadurch bedingten finanziellen Mafsnahmen. Die weitwendigen Formen der Budgetberatung boten das äufsere Gerüst zur Anbringung der jeweils aus der politischen Lage der Dinge oder der Parteitaktik entspringenden Initiativanträge der Abgeordneten. Das Budget bildet auch den festen Punkt für die parlamentarische Tätigkeit der Regierung. Im übrigen liegt die treibende parlamentarische Kraft wesentlich bei der privaten Initiative der einzelnen Abgeordneten, wobei allerdings die Parteiführer auf beiden Seiten schon gewohnheitsmäfsig die Disposition über die Zeit des Parlamentes in Händen haben und für den ordnungsmäfsigen Ablauf der parlamentarischen Arbeit Sorge tragen[1]. Noch aber bedurfte die Regierung in jener Zeit keiner besonderen, durch die Geschäftsordnung ihr eingeräumten Stellung zum Zwecke der Bewältigung der ihr obliegenden parlamentarischen Aufgaben. Dafs nun dieser Zustand ohne Schwierigkeiten aufrechterhalten werden konnte, dafs die Parteiregierungen ihren parlamentarischen Obliegenheiten in relativ kurzen Sessionen nachkommen konnten, obgleich die uneingeschränkte Initiative jedes Abgeordneten in jeder Sitzung neue Debatten erregen und die Anträge der Regierung durch eigene Anträge zur Seite drängen mochte, ist doch gerade wieder nur aus dem streng parlamentarischen Charakter der Regierung und in letzter Linie aus der sozialen Structur des Unterhauses jener Zeit zu erklären. Das House of Commons im 18. Jahrhundert ist nicht nur eine Versammlung von Gentlemen, sondern mehr noch eine Auslese aus der wirtschaftlich und sozial herrschenden Klasse und durchaus die Repräsentation einer relativ kleinen Schichte der Nation[2]. Der Kampf selbst

---

[1] Charakteristische Belege dafür finden sich z. B. in den Memoiren des späteren Speakers Abbot, der als junger Abgeordneter aus eigenem Antrieb die wichtigen Reformen über Promulgation der Gesetze und Anordnung des Statute Book in den Sessionen 1796 und 1797 vorschlägt und zur Durchführung bringt. Vgl. darüber Lord Colchester, Diary, vol. I. passim und einen besonders deutlichen Beweis für die Bedeutung der privaten Initiative im Unterhause, p. 204 (16. Juni 1800).

[2] Abbot gibt für das neugewählte Unterhaus von 1796 folgende soziale Zusammensetzung an:

17 irische Peers,
33 älteste Söhne englischer Peers,

sowie die glatte Führung der Geschäfte spiegelten darum vor allem das soziale Zusammengehörigkeitsgefühl der Kämpfer wider. Aus diesem aber entspringt naturgemäfs ein starkes Gefühl der Verantwortlichkeit. Das Bewufstsein, dafs die regierende Classe, die sich aus der Aristokratie, der Gentry und den von dieser rezipierten Talenten zusammensetzte, als ein Ganzes nicht nur die Ehre, sondern auch die Verantwortung für die von der Tätigkeit des Parlamentes abhängige nationale Wohlfahrt trage, ist so allgemein und so stark, dafs trotz der so scharf geführten Parteikämpfe keine Fraction jemals daran denkt, die Geschäftsordnung selbst zum Objecte des Kampfes zu machen. Denn dies gilt doch als selbstverständliche Voraussetzung des edlen parlamentarischen Wettspiels: dafs es nicht durch Beiseitesetzung der durch Jahrhunderte erprobten und hochgehaltenen Regeln von Seite der Parteien selbst mattgesetzt werde. Darum lag die Taktik der Obstruction der jeweiligen Minorität jener Zeit ebenso völlig ferne als der Mehrheit der Gedanke, ihre Majorität zu einer Vergewaltigung der Minderheit oder zu einer entsprechenden Veränderung der Geschäftsordnung zu mifsbrauchen[1].

Von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet erscheinen die hundertfünfzig Jahre parlamentarischer Regierung von 1688 bis 1832 tatsächlich als das wahre goldene Zeitalter des englischen Parlamentarismus überhaupt. Die soziale Harmonie der Parlamentsfractionen bringt den politischen Kampf trotz allen Gegen- und Aufeinanderwirkens des Ehrgeizes der Führer,

---

83 andere Söhne englischer, schottischer und irischer Peers,
89 Knights and Baronets,
33 Advokaten,
55 Kaufleute,
58 Offiziere.

[1] Wie sehr der Parlamentarismus jener Zeit heroische Mittel scheut, dafür ist charakteristisch, dafs der der Coalition gegen den jüngeren Pitt im Jahre 1784 zugeschriebene Plan, von der Waffe der Budgetverweigerung Gebrauch zu machen, als ein unerhörtes Novum angesehen wurde und auch tatsächlich nicht zur Durchführung gebracht worden ist. Und doch hat die constitutionelle Staatsdoctrin auf dem Continente nicht lange nachher das Recht der Budgetverweigerung als normale Waffe im Kampfe der Parlamentsparteien und gleichsam als Angelpunkt der Repräsentativverfassung hingestellt!

der Interessen der von ihnen vertretenen einzelnen Gruppen, doch zu harmonischem Ausklang. Denn darin, dafs die Staatsmaschine ihren Gang unaufhaltsam nehmen müsse, dafs die Function des Parlamentes an und für sich durch den Parteikampf nicht in Frage gestellt werden dürfe, in dieser Anschauung vereinigten sich alle Parteien und Fractionen als der Grundlage der Staatsauffassung der einheitlichen herrschenden Classe überhaupt[1]. Und so bildet sich in dieser Epoche zu-

[1] Im Zusammenhange mit jener durch die Parteien selbst geübten parlamentarischen Disziplin steht auch die unleugbare Tatsache, dafs in den Parlamenten des 18. Jahrhunderts die Redelust geringer gewesen ist als in der Gegenwart. Gewifs ist auch dem Parlament in der Zeit der Walpole und Fox die Redekunst nicht fremd gewesen: ist doch gerade diese Zeit als die erste grofse Epoche der klassischen Beredsamkeit des Unterhauses anzusehen, von der auch bis in die Tage der mitlebenden Generation noch eine Art mündlicher Überlieferung andauert. Aber es ist auf der anderen Seite zweifellos, dafs in dem Unterhause der Burke und Fox, in jener Blütezeit der Parlamentsoligarchie und der käuflichen Wahlflecken, nur ein beschränkter Kreis führender Männer zu reden pflegte. — Vgl. die Ausführungen von Townsend loc. cit. (II. 390), der die grofse Zunahme der Redner und Reden im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts feststellt. Der alte Tory Sir Robert Inglis sagt in einer seiner Reden zur Reformbill (1831): „Früher pflegten nur wenige Mitglieder regelmäfsig das Wort an das Haus zu richten; jetzt aber beträgt die Zahl der redenden Abgeordneten wahrscheinlich nicht weniger als vierhundert.“ Und von den Iren, fügt Townsend hinzu, seien wohl nicht einmal vier aus dem ganzen Hundert schweigsam. Ein Hauptgrund für diese quantitative Verstärkung der Debatten lag in dem geänderten Verhältnis der Abgeordneten zur Aufsenwelt, zur Wählerschaft. Townsend gibt aus zeitgenössischen Memoiren interessante Belege, wie sehr die Notwendigkeit, durch Reden hervorzutreten, von den Parlamentariern der neueren Zeit empfunden wurde (II. 390). Auch sind die Reden länger geworden. In den Parlamenten der Stuarts wurde leidenschaftlich, aber kurz gesprochen. Zu Beginn des 18. Jahrhunderts galt eine Rede von einer Stunde als lange Rede. Seit den erbitterten Kämpfen der Opposition gegen Lord North begannen die langen Reden von zwei, drei und noch mehr Stunden. 1795 vermerkt Abbot in seinem Tagebuche: „Man ist auf allen Seiten darüber einig, dafs der Stil parlamentarischer Rede unerträglich gedehnt und weitschweifig zu werden beginnt. Der Beginn der Epoche langer Reden wird am schärfsten durch Sheridans fünfstündige Anklagerede gegen Hastings markiert.“ (Colchester, Diary I. p. 24.) Henry Brougham aber, der gefürchtetste Dauerredner der Whigs vor und nach 1832, hielt gar eine Rede über Reform des Rechtes von sechs Stunden Dauer (Townsend, II. 395).

gleich mit der fast an Mystizismus grenzenden Verehrung der bestehenden Verfassung, die diesen Classen solche Macht gibt, auch tiefe Verehrung für die überkommenen Grundsätze und Formen des Verfahrens aus, an deren Einhaltung die Macht gebunden ist. Dieses Gefühl findet seine tiefsten Wurzeln in der der angelsächsischen Rasse eigenen grundconservativen Verehrung für das Hergebrachte, für die ererbten Einrichtungen, Formen und Symbole des staatlichen Lebens überhaupt. Zugleich bildet sich aber auch in dieser Periode in den regierenden Classen Englands, denen die volle Macht zu eigen, aber auch die ganze Last der Verantwortung für das nationale Gedeihen ausschliefslich auferlegt ist, jenes hohe für sie charakteristische und so oft gerühmte politische Verantwortlichkeitsgefühl aus, ohne das weder eine aristokratische noch eine demokratische Selbstregierung jemals möglich ist. Nur in solcher Schule konnte der den englischen Staatsmännern eigentümliche politisch-moralische Mut zur nationalen Eigenschaft werden, der erforderlich ist, damit die langjährigen Träger ungestörter Herrschaft die endlich nötig gewordene Minderung oder Ablegung ihrer Macht nicht nur ruhig hinnehmen, sondern unter Umständen selbst den Übergang zur Herrschaft der Gegner, die Überleitung zur neuen Zeit zu ebnen, im Staatsinteresse zu erleichtern suchen. Als in der grofsen politischen Krise, die wenige Jahre nach der ersten Wahlreform folgte, an die machtgewohnten Tories die Versuchung herantrat, die liberale Partei durch passiven Widerstand aus dem Sattel zu werfen, da war es ein so typischer Engländer, wie der alte Herzog von Wellington, der das lakonisch mit den Worten abwehrte: „The Queens government must be carried on“[1]. Wo eine solche Gesinnung nicht nur in den parlamentarischen Führern lebt, sondern auch grofse Parteien immer wieder zu lenken vermochte, war zu einer factiösen Ausnützung des parlamentarischen Mechanismus selbst, zur Obstruction der Staatsmaschine behufs Gewinnung von Parteisiegen gewifs nicht der Boden gegeben. Sicherlich ist dieses Staatsgefühl der alten englischen Parlamentsparteien aus dem Grunde des Bewufstseins erwachsen, dafs sie selbst der „Staat“ seien, d. h. dafs in ihnen alle Staatsmacht verkörpert sei. Das aber

[1] Campbell, Lives of the Chancellors bei Jennings, p. 251.

kann die Anerkennung dafür nicht mindern, dafs dieses Staatsgefühl unauflöslich verbunden gewesen ist mit dem tiefen Sinn für die damit auferlegte schwere Verantwortung für das Geschick des nationalen Staates, mochte auch bei solcher Verfassung noch so gut gesorgt sein für die persönlichen, sozialen und ökonomischen Sondervorteile der regierenden Klasse. Und noch weniger darf übersehen werden, dafs damit eine unschätzbare Tradition für die gesamte nationale Auffassung vom Parlamentarismus geschaffen worden ist, in die dann mit der im 19. Jahrhundert vorschreitenden Demokratisierung des ganzen Staatslebens auch die anderen Klassen unwiderstehlich hineingewachsen sind[1].

Damit sind die Gründe und zugleich das Wesen jenes Conservativismus bezeichnet, dem die historische Geschäftsordnung ihre ungestörte Fortdauer bis tief in das 19. Jahrhundert hinein verdankt. Gewifs treten schon in der zweiten Hälfte dieser Periode Anzeichen künftiger Veränderungen hervor. In dieser Hinsicht sind besonders zwei Momente anzuführen. Im Jahre 1806 wird es als Regel erklärt, dafs alle nicht rein formalen Anträge mindestens am Tage vor ihrer Einbringung schriftlich angemeldet werden müssen[2]. Zweitens beginnt das Haus in

[1] Gegenüber der in neuerer Zeit oft hervortretenden abfälligen Beurteilung der englischen Parlamentsoligarchie des 18. Jahrhunderts ist das Zeugnis jenes grofsen Staatsmannes, der in seiner Person die lebendige Verbindung der beiden classischen Epochen des englischen Parlamentarismus verkörpert, W. E. Gladstones, von besonderer Bedeutung. Er schreibt 1877: „Before 1832 the Parliamentary Constitution of this country was full of flaws in theory, and blots in practice, that would not bear the light. But it was, notwithstanding, one of the wonders, of the world. Time was its parent; Silence was its nurse. Until the American Revolution had been accomplished it stood alone (among all great countries) in the world. Whatever its defects it had imbibed enough of the free air of heaven to keep the lungs of liberty in play. — It did much evil and it left much good undone; but it either led or did not lag behind the national feeling and opinion.“ (Gladstone, Gleanings of Past Years I. p. 134 u. 135.)

[2] Speaker Abbot (Lord Colchester) berichtet darüber in seinem Tagebuche (II. 51): „Discussion über die Notwendigkeit der Notices of Motion. Als die Norm der gegenwärtigen Praxis wird der Satz aufgestellt, dafs alle Anträge vorher angemeldet werden müssen mit Ausnahme derjenigen, die die üblichen Berichte und Papiere betreffen, usw.

jener Zeit ein bis zwei Tage der Woche gewohnheitsmäfsig für Regierungsgeschäfte aus Entgegenkommen gegen das Cabinet zu reservieren. An diesen Tagen haben die von der Regierung vertretenen Beratungsgegenstände (Orders of the Day) den Vorrang vor allen anderen[1]. Gleichzeitig beginnt die in diesen Änderungen sich aussprechende Vorstellung, dafs der jeweiligen Regierung die „Führung des Hauses" obliege, feste Gestalt anzunehmen und ihren Einflufs auf den ganzen Umkreis des parlamentarischen Lebens auszuüben. Diese Neuerungen sind Erscheinungen von grofser staatsrechtlicher Bedeutung. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts erscheint das System der Parteiregierung durch ein aus der Mehrheit der beiden Häuser des Parlamentes gebildetes Cabinet als eine vollendete Tatsache. Die Zeit, da die Geschäftsordnung als schärfstes Kampfmittel und sicherster Schutz der Volksvertretung oder grofser Parteien gegen die Krone und deren Diener ausgebildet und festgehalten wurden, war endgültig vorüber. In den Conflicten Georgs III. mit seinen Ministern und dem Unterhause klingt der grofse Streit der vergangenen Jahrhunderte, wenn auch in wesentlich abgeschwächten Formen, aus. Seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts ist das englische Ministerium im Wesen nichts anderes mehr als ein aus dem Unter- und Oberhause gebildeter gemeinsamer Ausschufs zur Führung der Staatsgeschäfte, ein Ausschufs, auf dessen persönliche Zusammensetzung zwar die Krone hinsichtlich des Premierministers noch einigen Einflufs besitzt, der aber im übrigen in seiner politischen Lebensdauer abhängt von dem aufrechterhaltenen und immer wieder bezeugten Ver-

Aber schon zwei Dezennien früher ist die Anmeldung von Anträgen ganz üblich. Vgl. z. B. Parl. History, Debates von 1780, p. 147: „Lord North said, as he saw it likely to provoke debate be should not move then but wished what he had said, might be considered merely as a notice." Weitere Beispiele ibidem 664, 886, 888 u. v. a.

[1] May (2. Aufl. 1851) will den Ursprung dieser Übung in einem Beschlusse des Hauses vom 15. November 1670 finden, wonach „Montag und Freitag festgesetzt werden zum ausschliefslichen Zweck der Sitzung von Committees für Public Bills." Das scheint aber doch sehr zweifelhaft. Denn das entscheidende Moment liegt hier nicht in der Reservierung für Public Bills, sondern für solche der Regierung. Erst seitdem die Public Bill Legislation zum gröfsten Teile in den Händen der Regierung monopolisiert ist, wurde die Reservierung von Government Night unausweichlich.

trauen der Mehrheit des Unterhauses. Einer solchen Regierung gegenüber mufste die in der historischen Geschäftsordnung niedergelegte Auffassung von dem Verhältnis zwischen Unterhaus und Ministerium langsam, aber unabweislich ihre Berechtigung verlieren. Bei der veränderten Stellung der Regierung im Hause sowie zu dessen Geschäften mufste das Haus selbst immer mehr die überkommene Weitwendigkeit des Verfahrens, die durch die völlige Freiheit parlamentarischer Initiative jedes Mitgliedes hervorgerufene Unsicherheit in der Durchführung der Aufgaben des Parlamentes als schwere Behinderung in der Führung der Staatsgeschäfte erkennen. Damit war dann der Punkt bezeichnet, von dem aus die Auflösung der historischen Gèschäftsordnung zweifellos vor sich gehen mufste. Dieser Prozefs aber wurde zur Notwendigkeit und zugleich in bestimmter Weise gelenkt durch die grofsen Wandlungen in der inneren Politik, die durch die Emanzipation der Katholiken von 1829 und die Wahlreform von 1832 eingeleitet werden. Die Iren und das demokratische Prinzip halten damit Einzug in das uralte Haus der Gemeinen. Von da geht dann eine tiefgreifende Veränderung in der sozialen Structur, in der politischen Psyche und dem persönlichen Charakter des Hauses aus. Von da aus entwickelt sich erst langsam, dann aber in immer schnellerem Tempo eine Summe von Kräften, die auf das innere Leben des Hauses und sein Verfahren erst umgestaltend, dann förmlich revolutionierend wirken. Den Ablauf dieses geschichtlichen und politischen Prozesses eingehend zu schildern, bildet die Aufgabe des nächsten Abschnittes.

Zweiter Abschnitt.

Die geschichtliche Entwicklung der Reform der Geschäftsordnung seit 1832.

Erstes Kapitel.

Reform der veralteten Geschäftsordnung.

(1832—1878.)

Die Wahlreform von 1832, dieses grofse und entscheidende Ereignis der neueren Geschichte Englands, bedeutet auch den Beginn einer neuen Epoche für die Geschäftsordnung des Unterhauses. Die Einberufung des ersten reformierten Unterhauses bildet unmittelbar den Ausgangspunkt für eine bis zur Gegenwart reichende Kette von versuchten und durchgeführten Reformen des parlamentarischen Verfahrens. Die neue politische Generation Englands, die mit unwiderstehlicher Kraft zuerst das Wahlrecht zum House of Commons reformiert und damit die Beseitigung zuletzt geradezu staatsgefährlich gewordener Zustände in der Beschaffenheit und Einteilung der Wahlbezirke sowie betreffs der Rechtsgrundlage des Unterhauses durchgesetzt hatte, hat in dem ersten Parlamente, das auf Grund des neuen Wahlrechtes zusammentrat, mit einem in dem conservativen Lande unerhörten Eifer begonnen, Reformen auf allen Gebieten des sozialen Lebens, der Gesetzgebung und der Verwaltung durchzuführen. Das gleiche Bestreben trat denn auch von Anfang an in betreff der inneren Ordnung des parlamentarischen Lebens, der Geschäftsordnung des Unterhauses auf. Das ganze 19. Jahrhundert ist für England bekanntlich das Jahrhundert einer gleichsam in einer Wellenlinie verlaufenden

aufserordentlich umfassenden Reformbewegung: dem starken Reformeifer einiger Jahre folgt regelmäfsig eine kurze Periode des Zögerns, des Beharrens, bis dann wieder neue Umstände und neue Männer die Fortsetzung der begonnenen Reform bisweilen fast in stürmischem Tempo zustandebringen. So ist es, wie fast auf allen Gebieten der Gesetzgebung auch auf dem Felde der autonomen Satzungen des Parlamentes gewesen. Jahrhunderte alte Rechtsgewohnheiten werden nunmehr, nachdem sie viele Menschenalter hindurch ruhig geübt worden, abgeschafft, neues inzwischen gebildetes Gewohnheitsrecht tritt hervor oder findet jetzt seine ausdrückliche Normierung. Und auch hier, wie auf allen andern Gebieten seiner Tätigkeit, zeigt das englische Parlament des 19. Jahrhunderts mehr als das irgend einer früheren Epoche das Walten eines Radikalismus, der, von reinen Nützlichkeitserwägungen ausgehend, imstande ist, alte Formen und Vorschriften zu beseitigen und tiefgreifende Neuerungen durchzusetzen, sobald sich die praktische Notwendigkeit dafür unabweislich heraustellt. Allerdings: auch hier zeigt sich wieder jene charakteristische Erscheinung des modernen englischen Reformzeitalters: der Radicalismus bildet stets nur den antreibenden, bewegenden, das Alte erschütternden und für das Neue richtunggebenden Factor der Reform. Diese selbst aber wird getragen von dem der Masse der Nation ebenso wie der grofsen Mehrheit ihrer parlamentarischen Vertretung eigenen Bestreben, alles dasjenige, was von überkommenen Rechten und Formen noch lebensfähig erscheint, zu erhalten und nur die notwendigen Neuerungen organisch anzufügen. Diesem Bestreben kam die vererbte Fähigkeit ruhiger Apperzeption neuer politischer Formen und Prinzipien glücklich zu Hilfe. Das Ergebnis davon ist die wichtige Tatsache, dafs trotz der radicalen Reformen an vielen Bestandteilen des Verfahrens die grofse Gesamttradition des parlamentarischen Lebens unverwüstlich aufrechterhalten wurde, dafs das Neue unversehens in die überlieferten und forterhaltenen Einrichtungen immer wieder zu einem festen Ganzen hineinwuchs.

Wir haben nun im folgenden die einzelnen Glieder dieser Kette von Reformen des Verfahrens zu verfolgen. Hierbei müssen die jeweiligen politischen Motive sowie die sachlichen Umstände, unter denen diese Reformen vollzogen wurden, wenigstens in-

soweit zur Beachtung gelangen, als es zum Verständnisse der merkwürdigen Erscheinung, um die es sich da handelt, notwendig ist. Denn immer mufs man festhalten: Reformen der Geschäftsordnung sind Normen, durch die ein Parlament sich selbst aus seinem eigenen freien Entschlufs heraus bindet, sie sind Acte der corporativen Selbsterkenntnis, des Verständnisses für die eigenen Bedürfnisse seitens einer aus vielen hundert Mitgliedern bestehenden Körperschaft. Sie setzen darum objectiv eine starke Cohärenz dieser letzteren, subjectiv genommen ein kräftiges Erfassen der Pflichten des ganzen Parlamentes und der damit implicite gegebenen Pflichten jedes Einzelnen gegen den Staat voraus. Sie sind der Ausdruck für das Gefühl unabwälzbarer Verantwortlichkeit einer souveränen Körperschaft, einer Verantwortung, die nicht durch irgend eine unter Sanction gestellte Vorschrift gesichert erscheint. Darum darf man wohl allgemein sagen, dafs die selbständige Entstehung und Durchführung von Geschäftsordnungsreformen aus der Mitte eines Parlamentes heraus immer zu den bemerkenswertesten Phänomenen im Leben eines modernen Staates gehört: vollends dort, wo sich, wie in England, eine so allseitige und tiefgreifende Reform der inneren Arbeitsordnung der gesetzgebenden Versammlung durch zwei Menschenalter in dem hellen Lichte der Öffentlichkeit vollzieht, wo in den Debatten des Hauses, vor allem aber in den Protokollen und Berichten der Sonderausschüsse, die sich mit der Reform des Verfahrens zu befassen hatten, ein erschöpfendes urkundliches Material zum Verständnis und zur Beurteilung dieses ganzen Prozesses zur Verfügung steht.

Sogleich in dem ersten auf Grund der Wahlreform gewählten Parlamente tritt auch die erste planmäfsige Action zur Abänderung der Geschäftsordnung hervor. Den Anstofs gab die Fülle der legislatorischen Arbeiten, die das neue Parlament unter dem Einflusse der zum Siege gelangten Reformidee zu gewärtigen hatte. Sowohl Sir Robert Peel, der Führer der conservativen Minderheit, wie die whiggistisch-liberale Majorität waren darüber von Anfang an im Klaren, dafs die Geschäftsordnung, wie sie nun im wesentlichen seit zwei Jahrhunderten unverändert bestand, vereinfacht werden müsse, wenn das Haus arbeitstüchtig bleiben solle. So kündigte Lord

Althorp, der liberale Leader des Hauses, sogleich am ersten Tage der Session an, dafs er Vorschläge in solchem Sinne einbringen werde[1].

In der folgenden Sitzung wurden nachstehende Resolutionen von der Regierung beantragt:

Erstens: Das Haus beginnt jeden Tag — Sonnabend ausgenommen — seine Sitzung schon um 12 Uhr und tagt bis 3 Uhr zur Erledigung des Private Business und der Petitionen. Um diese Stunde soll der Speaker die Sitzung bis 5 Uhr suspendieren und, ohne einen Beschlufs auf Vertagung einzuholen, den Vorsitz verlassen. Einige weitere Bestimmungen zeigen, dafs es damals schwer hielt, ein beschlufsfähiges Haus von vierzig Abgeordneten vor der für Eröffnung des Public Business anberaumten Stunde zusammenzubringen. Um 5 Uhr soll in die Beratung der im Order Book eingetragenen Gegenstände eingegangen werden.

Diese Ordnung trat am 27. Februar 1833 in Kraft: aber die von Peel übrigens bekämpfte Zweiteilung der Sitzungen liefs sich nicht dauernd aufrecht halten. Die grofse Geschäftslast führte am 4. Juli den Beschlufs herbei, an drei Wochentagen die Verhandlungen des Public Business schon in der Morgensitzung um 12 Uhr zu beginnen.

Zweitens: verlangte die Regierung eine Reform des Verfahrens mit den Petitionen. Diese hatten sich inzwischen zu einer wahren Plage des Hauses gestaltet, sowohl wegen ihrer Massenhaftigkeit als auch deshalb, weil sich unbegrenzte, alle möglichen öffentlichen und privaten Interessen berührende Debatten an sie anzuschliefsen pflegten. Das durch Gewohnheitsrecht gebildete Verfahren betreffs der Petitions hatte nicht weniger als vier regelmäfsige Anträge über jede einzelne Petition ausgebildet: erstens dafs die Petition vorgelegt werde; zweitens dafs sie gelesen werde; drittens dafs sie auf den Tisch des Hauses, und viertens dafs sie in Druck gelegt werde. Und zu allen vier Anträgen waren Debatten statthaft! Althorp

[1] Vgl. Annual Register 1833, p. 33—35; Spencer Walpole, History of England, IV. p. 341; May, Const. Hist., II. 69 ff. Sir Robert Peel verlangte unter Hinweis auf die dreihundert neuen, der Geschäftsordnung unkundigen Abgeordneten einen zeitweiligen Aufschub der Änderungen im Verfahren.

schlug vor, nur für die beiden letzten Stadien Reden der die Petition einbringenden Mitglieder zu gestatten, die Einbringung und Vorlegung der Petitionen aber als selbstverständlich ohne Befragen und Discussion geschehen zu lassen[1].

Der Antrag betreffs der Sitzungszeit erregte manches Bedenken; dennoch wurde er mit einigen Modificationen angenommen. Ebenso wurde das neue Verfahren bezüglich der Petitions acceptiert. Aber schon nach zwei Jahren gab man die letztgenannten Bestimmungen wieder auf. Anstatt den Petitions eine besondere Sitzung „von 12 bis 3 Uhr“ zu widmen, entschlofs sich das Haus, deren Beratung überhaupt einzuschränken. Da dies aber keinen nennenswerten praktischen Erfolg zeitigte, entschlofs man sich 1839 zu dem radicalen Mittel, die Debatten über Petitionen im Hause vollständig zu verbieten. Im Jahre 1842 wurde dieses Verbot nebst den bis zur Gegenwart gültigen Bestimmungen über die Behandlung der Petitionen in die Geschäftsordnung aufgenommen[2].

Schon im Jahre 1833 war aber auch eine weitere wichtige Abweichung von der alten Praxis dahin beschlossen worden, dafs den Committees des Hauses die Zeit von 10 bis 5 Uhr nachmittags auch dann zur Beratung freigestellt wurde, wenn das Haus gleichzeitig tagte. In den bei dieser ersten Geschäftsordnungsreform geführten Debatten trat auch mehrfach der Gedanke hervor, dafs diese Reform dem Haupthindernisse schneller Erledigung der Geschäfte, den langen Reden, nicht

[1] Brougham hatte im Jahre 1816 als Führer der Opposition gegen die Fortdauer der Einkommensteuer mit Erfolg gezeigt, welche Waffe mit den Petitionen in die Hand eines einzigen obstructionslustigen Mitgliedes gegeben war. Dazu kam das ungeheure Anwachsen der Petitions seit 1800. In dem 1790 endenden Quinquennium gab es 880 Petitions, in dem 1805 endigenden 1026; aber schon die Periode 1811—1815 brachte 4498, 1828—1832 nicht weniger als 23283; in der Periode 1843 bis 1847 erscheint dann die unerhörte Zahl von 81985. Vgl. Report on the Office of the Speaker, 1853, p. 33. In diesen Ziffern drückt sich der Petitionssturm aus, mit dem in den Zeiten der Wahlreformbewegung, der Anti-Corn-Law-League und des Chartismus das letzte Privilegienparlament, dann aber auch das erste „liberale Bourgeoisparlament“ von aufsen bedrängt wurde.

[2] Vgl. Report of Select Committee on Public Business of 1854 qu. 367. St. Order v. 14. April 1842 amendiert am 5. August 1853, gegenwärtig No. 76.

steuern werde. Ein radicales Mitglied schlug daher drakonische Mafsregeln vor: Einführung einer Rednerliste, Redezeit von zwanzig Minuten für jeden Redner, einer halben Stunde für beide Reden des Antragstellers, zehn Minuten für Reden in betreff von Petitionen, fünf Minuten für Reden zur Geschäftsordnung. Diese Vorschläge fanden selbstverständlich im Hause keine Berücksichtigung. Das parlamentarische Verfahren zu einem so leeren Mechanismus herabzuwürdigen, wie dergleichen übrigens immer wieder auftauchende Vorschläge bezwecken, dazu konnte sich selbst in jenen Jahren, in welchen der Utilitarismus in England seine sonderbarsten Blüten trieb, das englische Unterhaus nicht entschliefsen [1].

Die nächsten Reformen sind der Reihe nach die jeweiligen Ergebnisse der vom Unterhause zum Zwecke gründlicher Vorbereitung jeder solchen Reform eingesetzten Select Committees. Auf die Bedeutung der von diesen Ausschüssen erstatteten Berichte als Erkenntnisquellen für die praktische Gestaltung der Geschäftsordnung sowie ihres historischen Aufbaus ist schon mehrfach hingewiesen worden. Immerhin sind aber auch eine Reihe grofser und wichtiger Reformen ohne unmittelbar vorgängige Untersuchung durchgeführt worden. Gerade die radicalsten Neuerungen der letzten Jahre sind in solcher Weise zustandegekommen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dafs sehr häufig von den Vorschlägen einzelner Untersuchungsausschüsse erst nach Jahren und zwar dann Gebrauch gemacht wurde, wenn sich eine Reform in einer oder der andern Richtung als unabweislich herausgestellt hatte. Im ganzen haben von 1832 bis zur Gegenwart vierzehn Ausschüsse getagt, denen die Beratung der ganzen Geschäftsordnung oder einzelner ihrer Einrichtungen aufgetragen war [2]. Daneben haben sieben Committees sich besonders damit beschäftigt, Vorschläge über die Reform des Private Bill-Verfahrens zu erstatten. Diese aber bleiben hier vollständig aufser Betracht. Von den genannten vierzehn der allgemeinen Geschäftsordnungsreform gewidmeten Ausschüssen sind nur zehn von Bedeutung. Von diesen liegen

---

[1] Ann. Register 1833, p. 35.

[2] Balfour nennt in seiner Rede vom 30. Januar 1902 die Zahl von achtzehn Select Committees.

die gedruckten Reports vor[1]. An der Hand dieser Berichte sowie der einzelnen regelmäfsig beigegebenen ausführlichen Zeugenverhöre und Sachverständigengutachten wollen wir nun den Gang der Reform der Geschäftsordnung zunächst für die erste Periode bis zum Jahre 1878 verfolgen.

Der Untersuchungsausschufs vom Jahre 1837 erhielt den Auftrag, die besten Mittel ausfindig zu machen, die geeignet wären, regelmäfsige und schnelle Erledigung des Public Business herbeizuführen[2]. Das Committee ging von dem Zustande aus, der damals längst in Kraft stand, nämlich davon, dafs — und zwar nur durch Convention (by Courtesy of the House) — an zwei Tagen der Woche (Montag und Freitag) die von der Regierung vorgelegten Geschäfte den Vorrang haben sollten, während an den drei anderen Tagen Anträge nichtoffizieller Mitglieder in erster Linie heranzunehmen waren. Das Committee stellte nun fest, dafs diese Zeiteinteilung, die, wie gesagt, nicht auf der Geschäftsordnung, sondern auf dem der Regierung gegenüber betätigten Entgegenkommen des Hauses beruhte, durch die Praxis des Hauses auch wieder stark beeinträchtigt werde; es wurde festgestellt, dafs in dem Ausmafse von einem Drittel der ganzen vom Hause mit Beratungen verbrauchten Zeit diese Ordnung zu ungunsten der Regierung umgestofsen worden war.

Dies rührte davon her, dafs ein grofser Teil der den Regierungsgeschäften eingeräumten Zeit durch andere Beratungen des Hauses ausgefüllt wurde. Überdies war an

---

[1] Es sind dies die folgenden Untersuchungsausschüsse:
1. Mr. Poulett Thomsons Committee vom Jahre 1837;
2. Mr. John Evelyn Denisons Committee von 1848;
3. Sir John Pakingtons Committee von 1854;
4. Sir James Grahams Committee von 1861;
5. The Joint Committee (Lords and Commons) von 1869;
6. Mr. Robert Lowes Committee von 1871;
7. Sir Stafford Northcotes Committee von 1878;
8. Lord Hartingtons Committee von 1886;
9. Lord Hartingtons Committee von 1888 und
10. Mr. Goschens Committee von 1890.

[2] Vgl. für das folgende Report v. 13. Juli 1837 p. III.: „The House at the beginning of every session makes an Order, that on Mondays Fridays Wednesdays Orders of the day shall have precedence of Notices; and on Tuesdays Notices of Orders of the day.“

nicht weniger als sechzehn Tagen von der Gesamtzahl von 84 Sitzungstagen das Haus in nicht beschlufsfähiger Zahl versammelt. Als Grund für diese erst neuerdings eingetretene Perversion der Geschäftsordnung bezeichnete das Committee die zwar dem Buchstaben, jedenfalls aber nicht dem Geiste der Geschäftsordnung entsprechende Praxis, nach welcher zu jedem beliebigen Punkte der Tagesordnung formale Amendements zum Zwecke der Discussion von beliebigen Gegenständen beantragt werden konnten, die an und für sich keine Bedeutung für die Gesamtinteressen und meist auch keinen dringenden Charakter an sich trugen[1]. Darin liegt nach Ansicht des Committee eine directe Verletzung der Geschäftsordnung in betreff ihrer Bestimmungen über den Vorrang der Orders of the Day an den der Regierung zur Verfügung gestellten Sitzungstagen. Zum Zwecke der Reform wird beantragt, dafs in Hinkunft an solchen Tagen die bezeichneten Amendements nur zu solchen Orders of the Day gestellt werden können, welche sich auf die Budgetberatung beziehen. Bei allen anderen Punkten der Tagesordnung soll nur der Antrag gestellt werden können, dafs die anderen Punkte der Tagesordnung jetzt gelesen werden sollen. Alle übrigen formalen Amendements, die eingebracht werden, um einen neuen, in der festgesetzten Tagesordnung nicht enthaltenen Gegenstand an Stelle der letzteren zur Discussion zu bringen, sollen unzulässig sein. Da der auf Eintritt des Hauses in die Budgetberatung lautende Punkt der Tagesordnung häufig genug vorkomme, so bleibe den Mitgliedern noch immer genügender Spielraum zu Initiativanträgen, welchen Inhaltes immer, auch an solchen der Regierung vorbehaltenen Tagen.

Weiter constatiert der Report, dafs die besonders häufige

[1] In dieser Form vollzog sich damals und schon seit dem 18. Jahrhundert insbesondere die Vorbringung von einzelnen Beschwerden gegen die Regierung sowie jene Tätigkeit, die seither längst in die Form der technischen Interpellation gekleidet worden ist. Dies war nur möglich, weil damals auf Grund mehrhundertjährigen Herkommens noch der Grundsatz der völligen sachlichen Ungebundenheit des Amendements überhaupt bestand: kein Amendement mufste „relevant“, d. h. in innerem sachlichen Zusammenhange mit dem Hauptantrag stehen. Erst seit 1882 steht das gegenteilige Prinzip und daher die Unzulässigkeit irrelevanter Amendements fest. Vgl. May, Parl. Pract. (1893), p. 278, n. 5.

Beschlufsunfähigkeit vor allem an den sogenannten Notice Days, d. h. an den für Initiativanträge der nicht offiziellen Abgeordneten (Private Members) bestimmten Tagen, vorkomme und dafs dies davon herrühre, dafs zahlreiche solche Initiativanträge zu Beginn der Session auf Monate im vorhinein für diese Tage im Order Book vorgemerkt würden[1]. Die Folge davon sei, dafs, abgesehen davon, dafs viele solche Anträge von vornherein nur einen sehr geringen Kreis von Abgeordneten inhaltlich interessieren, die meisten von ihnen verspätet zur Verhandlung gelangen, daher veraltet und wertlos seien, so dafs das Haus leer bleibe. Deshalb wird vorgeschlagen, dafs in Zukunft Notices of Motions, d. h. Ankündigungen von privaten Initiativanträgen, nicht über den vierten für solche Anträge geschäftsordnungsmäfsig bestimmten Tag, also nicht über fünfzehn bis sechzehn Tage hinaus, vorgemerkt werden sollen. Endlich macht das Committee den Vorschlag, die von der Geschäftsordnung vorgeschriebene veraltete Form des Antrages auf Erlaubnis zur Einbringung einer Bill (Motion for leave) gänzlich abzuschaffen.

Die Vorschläge dieses Ausschusses fanden beim Hause Gehör. Der erste Vorschlag betreffs der Amendements zu Orders of the Day fand am 24. November 1837 Annahme[2]. Diese Bestimmung wurde durch Beschlufs vom 5. April 1848 dahin verbessert, dafs in Zukunft auch die bis dahin noch offen gelassene Möglichkeit eines Antrages auf Verlesung eines anderen Punktes der Tagesordnung beseitigt wurde, indem nunmehr der Speaker einfach den Clerk ohne Befragung des Hauses anweist, die Orders of the Day in der Reihenfolge des Tagesprogramms zu verlesen[3]. Am 5. August 1853 wurden diese Regeln endgültig in der Form der Standing Order 13 der gegenwärtigen Geschäftsordnung einverleibt und gleichzeitig auch eine Bestimmung festgesetzt, die den Vorschlag des Committee von 1837 betreffs der kurzen Vormerkungsfrist von

[1] Unter „private Members“ werden alle nicht der Regierung angehörigen Abgeordneten verstanden.

[2] Min. of Ev. Rep. 1854, qu. 331. Vgl. die Äufserungen Lord John Russells in der Debatte vom 15. Juni 1870. Hansard (54), p. 1173.

[3] Diese Verbesserung wurde auf Antrag des radikalen Führers Joseph Hume vorgenommen (Report des Select Committee von 1848, p. IV).

Initiativanträgen acceptierte. (St. O. 19.) Beides ist dauernd Bestandteil der Geschäftsordnung geblieben.

Diese ersten Reformen, so nützlich sie zweifellos waren, konnten aber, wie sich bald ergab, nicht dauernde Abhilfe gegen Zustände schaffen, die von Jahr zu Jahr mehr und mehr als drückende Mifsstände im Unterhause empfunden wurden; vor allem deshalb, weil der eigentliche Grund der immer fühlbarer werdenden Verschleppung der Geschäfte sowie unfruchtbarer Überanstrengung des Hauses viel tiefer lag, als dafs durch einige Teilreformen der Geschäftsordnung gründlicher Wandel herbeigeführt werden konnte. Es war vor allem der veränderte Charakter des Unterhauses, seiner Mitglieder und Parteien, wie er sich seit 1832 rasch entwickelte, was die Verhandlungen des Hauses in die Länge zog und den Fortschritt der legislativen Arbeit unvermeidlich hinderte[1]. Wie grofs der Unterschied zwischen dem alten Unterhause vor 1832 und dem neuen war, das führt treffend der beste neuere Geschichtschreiber dieser Periode englischer Geschichte, Spencer Walpole, aus. „Der ganze Charakter und das Verhalten des Parlamentes“, sagt Walpole, „ist durch die Reformacte geändert worden. Das reformierte House of Commons setzte sich zum grofsen Teile zusammen aus Personen, die einer Classe angehörten, welche in dem unreformierten Hause keinen Platz gefunden hatte. Die fashionablen jungen Gentlemen, die vor 1832 mit Hilfe der verrotteten Wahlflecken ins Haus gekommen, waren zum grofsen Teile durch ernste Männer ersetzt worden, die von den volkreichen, durch die Reformacte zu Wahlkreisen erhobenen Städten entsendet wurden. Da diese nicht eine enge Classe, sondern die Bevölkerung vertraten, so brachten sie das Haus in Übereinstimmung mit der Nation. Sie bestanden darauf, öffentliches Gehör für ihre eigenen Ansichten zu erlangen und ebenso umfassende Information zu er-

[1] Im Jahre 1840 brachte in einer Geschäftsordnungsdebatte der Abgeordnete Sinclair scharfe Anklagen gegen die langsame und nachlässige Art des parlamentarischen Geschäftsbetriebes vor, an dem auch das pflichtwidrige Verhalten vieler Abgeordneter schuld sei: besonders zu Anfang der Session werde viel Zeit unnütz verloren. Es scheint aber nicht, dafs diese Rede im Hause grofsen Eindruck gemacht hätte. (Vgl. Hansard (54), p. 963, Sitzung vom 6. Juni.)

halten über die vielerlei Gegenstände, an welchen sie und ihre Mandanten interessiert waren[1]. Ihre Beharrlichkeit in beiden Hinsichten hatte zwei Ergebnisse zur Folge: die Debatten des Parlamentes wurden in aufserordentlicher und, wie manche Leute dachten, ungehöriger Weise verlängert, die Parlamentspapiere zu einem Umfang vermehrt, von dem sich derjenige keine Vorstellung macht, der sich nicht regelmäfsig mit ihnen beschäftigt"[2]. Hand in Hand mit der Erweiterung des Wahlrechtes ging überdies in England — wie dies auch anderwärts beobachtet werden kann — eine völlige Umgestaltung des Wesens der politischen Parteien vor sich, eine wahre Umwälzung in der gesamten Technik und Organisation des politischen Lebens, die selbst wieder in Wechselwirkung steht mit

[1] Thomas Erskine May weist in seinem 1849 erschienenen Pamphlet „Remarks with a view to facilitate the Dispatch of Public Business in Parliament" gleichfalls auf diese Ursache hin. Die freiheitliche Entwicklung, sagt er, habe die Redelust im Hause aufserordentlich gesteigert. Und auch Verzögerungen, selbst obstructive Taktik dürften nicht immer als illegitime parlamentarische Waffen angesehen werden, da sie dazu dienten, die öffentliche Meinung und die Ansichten der Wählerschaft zur Sammlung zu bringen. Man müsse also in Zukunft bei bedeutenden Gesetzentwürfen immer mit langen Debatten rechnen. Hingegen seien viele Regeln und Formen der Geschäftsordnung trotz ihres ausgezeichneten Kernes in manchen Stücken veraltet und müfsten den neuen Umständen entsprechend geändert werden. Die Reformvorschläge, die May sodann macht, decken sich im wesentlichen mit seinen vor den verschiedenen Select Committees abgegebenen Gutachten.

[2] „Das läfst sich arithmetisch zeigen. Während der acht Jahre, die mit dem Jahre 1832 schlossen, gab es neun Sessionen des Parlamentes und die gesamten Parlamentspapiere in dieser Periode sind in 252 Bänden enthalten. Während der acht Jahre von 1833 an machen die Parlamentspapiere 400 Bände aus." „War früher der jährliche Durchschnitt ein Betrag von 31 Bänden, so gab es jetzt jährlich durchschnittlich 50 Bände Blaubücher." Hansards Parlamentsdebatten für die Zeit von 1820—1830 bestehen aus 34 Bänden, von 1830—1841 aus 59 Bänden. Vor der Parlamentsreform war das Unterhaus niemals in einer Session insgesamt 1000 Stunden in Sitzung gewesen; im Jahre 1833 safs das reformierte Unterhaus 1270 Stunden und 1837 durch 1134 Stunden. Vgl. Spencer Walpole, History of England, IV. 340 u. 341. — In den Jahren 1842 bis 1852 ist die Arbeitszeit des Unterhauses ungeachtet mancher Schwankungen kürzer gewesen als vorher: sie ist während dieser Zeit nur viermal über 1000 Stunden, resp. 120 Sitzungen hinausgegangen. Vgl. Report on the Office of the Speaker 1853, p. XII.

dem gewaltigen Aufschwung des Zeitungswesens. Erst durch das Zusammenwirken aller dieser Factoren wird das geschaffen, was alle Institutionen des Staates mächtig beeinflufst, keine aber mehr als das Parlament: nämlich die lebendige Macht der öffentlichen Meinung. Wie diese im Laufe des 19. Jahrhunderts auf die ganze Stellung und Function des Parlamentes innerhalb der Verfassung eingewirkt hat, davon kann hier nur eines berührt werden: dafs nämlich durch diesen Einflufs das Verhältnis des einzelnen Abgeordneten zu seinen Wählern vollständig umgestaltet, seine Tätigkeit zu einer verantwortlichen, fortwährend controllierten Action geworden ist. Dies führt dann notwendigerweise zu einer stets vermehrten Ausnutzung der Formen des Parlamentsverfahrens zur Vertretung der politischen Zwecke und materiellen Interessen aller Art.

In der dadurch bewirkten Häufung der Debatten und der Verlängerung der Reden lag für das Unterhaus ein Hauptantrieb, seine Geschäftsordnung zu reformieren. Daneben war aber ein anderer Umstand nicht minder wirksam, den der beste Kenner der Geschäftsordnung, der damalige Speaker Shaw-Lefevre, vor dem im Jahre 1848 arbeitenden Untersuchungsausschusse hervorhob. Es waren dies die in die Handhabung der Geschäftsordnung eingedrungenen Mifsbräuche. „Mr. Speaker sagt“, so berichtet der Report dieses Ausschusses, „dafs die Erledigung der Parlamentsgeschäfte seit Jahren teils durch die grofse Anzahl der Mitglieder, die in der Debatte sprechen, gehindert werde, teils auch durch tatsächlichen Mifsbrauch und Ausbiegung der Regeln des Hauses.“ Die Aufmerksamkeit des Committee, sagte Shaw-Lefeve, sollte sich speziell auf die beiden Formen des Vertagungsantrages richten. Diese betrachtete der Speaker als die grofsen Unterbrechungen des gewöhnlichen Geschäftsverlaufes und er empfahl, dafs alle Vertagungsanträge des Hauses sowohl wie der Debatte ohne Discussion entschieden werden sollten. Damit würde der jetzt für jedes Mitglied bestehende Anreiz entfallen, einen Vertagungsantrag blofs formell zu dem Zwecke zu stellen, damit eine Rede über irgend einen Gegenstand gehalten werde. Durch diese Vertagungsanträge werde die Grundlage für die Geschäftserledigung im Unterhause, nämlich die Unterscheidung zwischen Regierungstagen (Order-Days) und Tagen für Initiativ-

anträge (Notice-Days) immer wieder und in weitem Ausmafse geradewegs zunichte gemacht[1]. Dazu kam die fortwährend anwachsende Zahl und Arbeitslast der Committees des Hauses. Dieser Umstand hatte zur Folge, dafs die Mitglieder, von der Tagesarbeit erschöpft, in den Abendsitzungen spärlich erschienen und dafs deshalb häufig Vertagungen wegen Beschlufsunfähigkeit vorkamen, sowie deshalb, weil die Parteiführer vor kleinen Auditorien nicht zu sprechen lieben[2].

Der Ausschufs, vor welchem Shaw-Lefevre diese Äufserungen als Sachverständiger abgab, war im Auftrage des Hauses im Jahre 1848 gebildet worden und ist für die Geschäftsordnung von hervorragender Bedeutung geworden. In sehr charakteristischer Weise schildert der Report des Committee den Zustand des Hauses grofsenteils mit den Worten des vor ihm einvernommenen Speakers. „Die Geschäfte des Hauses sind offenbar in fortwährendem Anwachsen begriffen. Das Charakteristikum der gegenwärtigen Session war die Zahl der wichtigen zu ein- und derselben Zeit in Discussion gezogenen Gegenstände und der über alle diese geführten, immer wieder vertagten Debatten. Dieses Untereinandermischen der Debatten, von denen die eine über den Kopf der anderen hinweg vertagt wird, hat zu Confusionen geführt, die das Interesse an jedem einzelnen Gegenstande herabminderten und die Debatten überhaupt beeinträchtigten. Anträge auf Vertagung des Hauses, einzig zu dem Zwecke gestellt, damit über Gegenstände, die mit dem programmäfsigen Tagesgeschäfte des Hauses nichts zu tun haben, geredet werde, sind öfter als früher gestellt worden, und An-

---

[1] In einer Debatte vom 15. Juni 1840 verteidigte Lord John Russell diese Unterscheidung in einer Weise, dafs man klar erkennt, wie das ihr zu Grunde liegende Prinzip noch als neu und unbequem empfunden wurde. „Es sei", sagte er, „ein sehr nützlicher Modus, die Geschäfte des Hauses zu erledigen, und er wisse aus Erfahrung, dafs diese Methode von allen Teilen des Hauses gebilligt werde. Es sei auch die angemessenste Art der Geschäftseinteilung, weil die von der Regierung vertretenen legislativen Mafsregeln solche wären, die nicht der jeweiligen Regierung allein zugehören, sondern solche, deren Erledigung notwendig sei zur Förderung der Interessen des Landes." (Hansard (54), 1840, p. 1169 ff.)

[2] Report from the Select Committee on Public Business (14. Aug. 1848), IV. p. 1—9.

träge auf Vertagung der Debatte sind in den letzten Jahren noch häufiger geworden als bisher"[1].

Das Committee eignete sich im wesentlichen die Vorschläge des Speakers an und empfahl, nachdem es aufser dem Gutachten des Speakers noch Informationen über das Verfahren in der französischen Kammer sowie im Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten eingeholt hatte, nachfolgende Reformen[2].

1. dafs, wenn vom Hause die Erlaubnis gegeben ist, eine Bill einzubringen, die Beschlufsfragen (Questions) auf erste Lesung und Drucklegung ohne Debatte oder Zulassung eines Amendements beantragt werden sollen;

2. dafs, wenn ein Punkt der Tagesordnung dahingehend, dafs das Haus sich zur Beratung einer Bill in den Ausschufs verwandle, vorgelesen sei, der Speaker immer dann, wenn es sich um eine Fortsetzung solcher Debatte handle, den Vorsitz ohne Vorlegung einer Frage an das Haus verlassen solle mit Ausnahme des Falles, dafs ein Mitglied für diesen Augenblick eine Instruction für das Committee beantragt hätte[3].

---

[1] Ibid., p. III.

[2] Es ist ein in der Geschichte des englischen Unterhauses kaum mehr wiederholter Fall, dafs vor diesem Ausschusse Ausländer als Sachverständige unmittelbar verhört wurden und zwar für die Feststellung der französischen Geschäftsordnung kein geringerer als der berühmte Historiker und Staatsmann Guizot. Einigermafsen merkwürdig berührt es, dafs als Sachverständige über das amerikanische Verfahren zwei Gentlemen aus den Vereinigten Staaten einvernommen wurden, von denen der Bericht nichts anderes zu sagen weifs, als dafs der eine eine zeitlang Abgeordneter in Washington gewesen, der andere ein am Bundesgerichtshofe praktizierender Advokat sei.

[3] Als den Zweck dieser Vorschrift bezeichnete der Speaker Shaw-Lefevre in seinem Verhöre die Verhinderung von Debatten in betreff der prinzipiellen Bestimmungen einer Bill, nachdem einmal die zweite Lesung vorüber ist. Er sagt dort weiter: „Die zweite Lesung soll als ein Stadium der Beratung betrachtet werden, in der die Prinzipien eines Gesetzes discutiert werden sollen, und dieses Stadium soll nie pro forma, wie dies jetzt oft geschieht, passieren. Nichts ist gewöhnlicher, als dafs Mitglieder das Haus bitten, zu gestatten, dafs die zweite Lesung pro forma vorgenommen werde, dafs dann die Bill pro forma dem Ausschusse zu dem Zwecke zugewiesen werde, dafs eine grofse Anzahl von Amendements im Committee vorgeschlagen würden und dafs endlich das Haus die Prinzipien der Bill anknüpfend an den Antrag, dafs der Speaker seinen Platz verlasse, discutieren soll. Die vorgeschlagene Regel verhindert auch, dafs fernerhin ein Amendement zu der rein formellen Frage gestellt wird, „ob der Speaker jetzt den Chair verlassen solle",

Die zweite Vorschrift, alsbald unter dem Namen der „Rule of Progress“ bekannt, ist als ein dauernder und grofser Fortschritt anzusehen. Ein schwer empfundener Mifsstand lag in der durch das Gewohnheitsrecht geschaffenen Befugnis, dafs, nachdem eine Bill in zweiter Lesung prinzipiell discutiert und angenommen worden, bei dem nun folgenden Antrage auf Verwandlung in das Committee of the whole House neuerliche Debatten über das Meritum der Bill dadurch provoziert werden konnten, dafs man wiederholt und zwar am Beginn jeder folgenden Committeesitzung Amendements zu dem formalen Antrage auf Eröffnung der Committeeberatung einbringen durfte. Mit der neuen Regel war die Möglichkeit einer in Form eines solchen Amendements provozierten, die Beratung einer Bill hemmenden Debatte einzig und allein noch für den ersten ihr gewidmeten Tag offen gelassen[1]. Für die oft zehn bis zwanzig Sitzungen in Anspruch nehmende Committeeberatung von grofsen Gesetzen war dadurch jedesmaliger unmittelbarer Übergang in den Ausschufs des ganzen Hauses und demgemäfs eine von störenden Zwischenanträgen der Opposition freie Beratung gesichert.

3. dafs, wenn in einem Committee des ganzen Hauses eine Bill durchberaten und amendiert worden ist, der Chairman des Committee sogleich Bericht erstatten soll und dafs ein Termin für die weitere Beschlufsfassung des Ausschufsberichtes durch das Haus festgesetzt werden soll;

4. dafs neue Paragraphen zu einem Gesetzentwurfe (new clauses) bei der Beratung des Ausschufsberichtes über eine Bill vorgebracht werden sollen und dafs das Haus sodann zur Erwägung der Bill und der durch den Ausschufs gemachten Amendements vorschreiten solle;

---

wenn das Haus sich in einen Ausschufs zur Beratung von Bills, den Handel, die Religion oder die Finanzen betreffend, verwandelt. Solch' ein formelles Amendement führt zu einer Umgehung der Geschäftsordnung und zu einer Debatte, noch bevor das Committee, in welchem Gegenstände der genannten Art zuerst verhandelt werden sollen, zusammengetreten ist, und zu einer Zeit, wenn das Haus, technisch gesprochen, noch nicht im Besitze des Beschlusses des Committee über die betreffende Sache ist. Ich wünsche, das Haus zur alten Praxis zurückzuführen, wonach alle Anträge betreffs Finanz, Handel oder Religion zuerst in einem Committee des ganzen Hauses beraten werden sollen.“ (Report and Min. of Evid., p. 3, qu. 11.)

[1] Beide oben angeführten Vorschläge sind mit Beschlufs vom 5. Februar 1849 vom Hause angenommen worden. (Min. of. Ev. zum Report von 1854, qu. 331.)

5. dafs in Hinsicht auf irgend eine Bill, die in das Unterhaus in amendierter Gestalt von den Lords eingebracht oder zurückgebracht wird, wobei irgend eine Geldstrafe, Bestimmung über verwirkte Geldsummen oder Gebühren auferlegt, genehmigt, zugebilligt, geordnet, geändert oder aufgehoben wird, das Unterhaus nicht auf seinem alten und unbezweifelten Privileg der ausschliefslichen Initiative in Steuersachen bestehen solle in folgenden Fällen:

a) wenn es sich bei solchen Geldstrafen um Bestrafung oder Verhinderung von Delicten handelt oder wenn sie zur Durchführung eines Gesetzes dienen;

b) wo solche Gebühren auferlegt werden im Hinblick auf bestimmte, durch ein Gesetz dargebotene Vorteile oder Dienste und im Hinblicke auf die Durchführung des Gesetzes und wenn diese Strafen nicht in die Staatskasse oder sonst in öffentliche Kassen einfliefsen und daher nicht die Grundlage öffentlicher Verrechnung seitens der Parteien, die diese empfangen, bilden;

c) wenn eine solche Bill eine Private Bill ist.

Die vorangeführten Bestimmungen sind — und zwar die letztgenannte durch Beschlufs vom 24. Februar 1849, die anderen sämtlich in der Session von 1853 — angenommen und dauernd der Geschäftsordnung einverleibt worden. Im Jahre 1849 wurde durch Beschlufs des Hauses überdies das Verfahren in betreff der Bills noch weiter abgekürzt, indem die formelle Frage und Abstimmung über die Inrotulierung (Ingrossing) der Bill von da ab entfiel[1].

Im Anschlufs hieran mufs nun zunächst eine Reihe von Festsetzungen und Abänderungen der Geschäftsordnung erwähnt werden, die — ohne directe Beziehung auf den Untersuchungsausschufs von 1848 – vom Unterhause im Jahre 1852 vorgenommen wurden. Mit Beschlufs vom 25. Juni dieses Jahres wurde zum ersten Male eine feste Aufteilung der Geschäfte des Hauses auf die Woche statuiert. Montag, Mittwoch und Donnerstag wurden als Order Days bezeichnet, Dienstag und Freitag als Motion oder Notice Days; erstere sind Tage, an denen die festgesetzten Orders of the Day — d. h. die durch Order des Hauses auf das Sitzungsprogramm gestellten Gegenstände — erledigt sein müssen, ehe sonstige Initiativanträge verhandelt werden können. An den der Regierung eingeräumten Tagen sind die Regierungsvorlagen an die Spitze zu stellen und die Reihenfolge ist stets

[1] Siehe St. Ord. 31, Abs. 1; 32; 39; 44. Vgl. Mays Aussage v. d. Committee v. 1854. Min. of Ev. qu. 196, 197.

einzuhalten. Die Mittwochsitzung hat um 12 Uhr zu beginnen und um 6 Uhr zu endigen. Wenn das Haus vor 2 Uhr seine Sitzung beginnt, ist um 4 Uhr zu unterbrechen und um 6 Uhr die Sitzung wieder aufzunehmen, wobei die Orders of the Day sogleich in Beratung zu nehmen sind. Gleichzeitig wird eine Reihe von Bestimmnngen über Select Committees beschlossen[1].

Nicht minder bemerkenswert als die durch das Committee von 1848 erzielte Reform ist aber die Tatsache, dafs eine Reihe anderer weitergehender Vorschläge des Speakers zum Zwecke der Einschränkung der Debatten von dem Untersuchungsausschusse nicht angenommen und daher auch vom Hause gar nicht in praktische Erwägung gezogen wurde.

Um die obstructiven formellen Vertagungsanträge zu beseitigen, proponierte nämlich der Speaker, dafs in Hinkunft alle Vertagungsanträge sowohl betreffs des Hauses wie der Debatte ohne Discussion entschieden werden sollten. Schon nach damaliger Praxis war ein Amendement zu diesen formalen Anträgen nicht gestattet; nach Ansicht des Speakers sollte aber auch eine Debatte unmöglich gemacht werden. Für den Fall, als, um diese Regel zu umgehen, eine hartnäckige Opposition ununterbrochen namentliche Abstimmungen verlangen sollte, empfahl der Speaker gleichzeitig eine Vorschrift, dafs keine namentliche Abstimmung über Vertagungsanträge gestattet sein soll, wenn nicht einundzwanzig Mitglieder sich durch Erheben von ihren Plätzen dafür erklären. Der Vorteil, sagte Shaw-Lefevre, der aus einer solchen Norm erwachsen würde, sei klar. Es würden in Wahrheit erst dadurch die Absichten des Hauses jeweils zur Geltung gelangen. „Unsere Geschäftsordnung“, erklärte er, „verfügt, dafs an bestimmten Tagen, die Order Days genannt werden, die bestimmten, die Tagesordnung ausmachenden Gegenstände, und dafs an andern Tagen, die Notice Days genannt werden, angemeldete Initiativanträge beraten werden sollen. Wenn nun Mitglieder berechtigt sind, die Vertagung des Hauses ohne vorherige Ankündigung zu beantragen und über diese Frage eine Debatte zu provozieren,

---

[1] Die genaue Übersicht über die oben genannten Bestimmungen gibt H. of C. P. P. 586 ex 1860. Standing Orders, p. 74 u. 75.

so ist es klar, dafs alle Vorschriften, die wir im vorhinein für die Reihenfolge der Geschäfte gaben, ganz unwirksam gemacht werden[1]. Shaw-Lefevre verlangte weiters, dafs solche formelle Vertagungsanträge im Hause wie auch im Committee des ganzen Hauses während der Debatte zu ein und demselben Gegenstande (Question) innerhalb einer Stunde nicht wiederholt werden dürfen. Endlich wünschte er für den Fall des Wiederbeginnes einer aus früherer Sitzung vertagten Debatte die Zulässigkeit des Antrages, dafs diese Debatte nicht mehr weiter vertagt werden dürfe, und wenn solcher Antrag angenommen sei, dann solle die Debatte um 2 Uhr früh unbedingt geschlossen werden und der Speaker die Abstimmung einleiten. Hiermit war zum erstenmale dem englischen Unterhause von mafsgebender Seite die Cloture vorgeschlagen. Schliefslich empfahl der Speaker dringend eine erhebliche Abkürzung des Verfahrens, die durch Beseitigung der hergebrachten formellen Abstimmung bei der zweiten Lesung von Bills sowie bei der Beschlufsfassung des Hauses über den Ansschufsbericht erzielt werden könnte. Er stellte fest, dafs damals noch immer nicht weniger als achtzehn rein formale Abstimmungen zur Passierung jeder Bill notwendig waren[2].

---

[1] Aus den interessanten Ausführungen des Speakers ist deutlich zu entnehmen, dafs diese formellen Vertagungsanträge damals die eigentliche Form hartnäckiger Opposition bildeten. Vor allem aber gaben sie den Mitgliedern die Möglichkeit, die Grundregel, wonach jedes Mitglied nur einmal zu einem Antrage sprechen dürfe, im Hause zu umgehen. Es wurde nämlich regelmäfsig der Vertagungsantrag nur zu dem Zwecke gestellt, um in der Begründung dann zu irgendeinem dem Mitgliede beliebigen Beratungsgegenstande nochmals zu sprechen. Vgl. Min. of Ev. des Reports von 1848, p. 9 qu. 57, woselbst der Speaker sagt: „Es ist fortwährend der Fall, dafs die Hauptfrage in einer, an einen Vertagungsantrag anknüpfenden Debatte nochmals debattiert wird, was eben den Mitgliedern die Gelegenheit zu einer zweiten Rede über die Hauptfrage gibt. Der Untersuchungsauschufs sollte ernstlich die Gefahr dieser Praxis erwägen und sich vor Augen halten, dafs die ganze Regierungsmaschine aufgehalten werden kann durch zwei Mitglieder, die sich dazu verbinden, abwechselnd die Anträge zu stellen, „dafs das Haus jetzt vertagt werde“ und „dafs irgend ein Bericht jetzt erstattet werde.“ Dieses Vorgehen würde jederzeit nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung vollständig berechtigt sein.“

[2] Min. of Evid. (1848) qu. 1—88. In betreff der achtzehn Stadien einer Bill qu. 18—21.

Alle diese einschneidenden Reformvorschläge fanden nicht die Zustimmung des Ausschusses; es bedurfte erst des ganz gewaltigen Druckes grofser politischer Ereignisse, um das Unterhaus zu solchem Bruche mit den traditionellen Formen seines Geschäftsganges, wie die Cloture und die anderen Vorschläge des Speakers sie bezweckten, zu vermögen.

Doch die vorgenannte, in den Sessionen von 1852 und 1853 durchgeführte Änderung der Geschäftsordnung scheint immerhin die Erkenntnis der weiteren Reformbedürftigkeit des Verfahrens nur noch gesteigert zu haben. Im Jahre 1854 schon finden wir ein neues Untersuchungs-Committee im Auftrage des Hauses mit der Geschäftsordnung befafst und zwar wurde diesmal eine weit umfassendere Untersuchung vorgenommen als bisher. Den Kern der gutachtlichen Aussagen bildeten in dem Berichte dieses Ausschusses nebst einer neuerlichen Einvernahme des Speakers Shaw-Lefevre die von dem gelehrten Beamten des Hauses und hervorragendsten Kenner der Geschäftsordnung, Thomas Erskine May, gegebenen ausführlichen Erklärungen und die von ihm vorgelegten Vorschläge[1]. Der

[1] Vgl. für das folgende: Report from the Select Committee on Public Business 1854 and Min. of Ev. (P. P. 212). Mays Aussage p. 23—44. Hier ist wohl die passende Stelle, um über diesen für die literarische Behandlung des englischen Parlamentsverfahrens geradezu providentiellen Mann einige Angaben zu machen. Th. Erskine May, 1815 geboren, trat schon in jungen Jahren in den Dienst des Unterhauses, bekleidete daselbst zunächst den Posten eines Unterbibliothekars, wurde 1856 zum Clerk Assistant, 1871 zum Clerk des Hauses ernannt, welche Stellung er bis kurz vor seinem 1886 erfolgtem Tode bekleidete. Wenige Tage vor seinem Ableben wurde er unter dem Titel eines Lord Farnborough ins Oberhaus berufen: eine in der Geschichte der Beamtenschaft des Hauses einzigartige Auszeichnung. Im Jahre 1844 veröffentlichte May die erste Auflage seines Meisterwerkes: Parliamentary Practice, das seither in zehn Auflagen erschienen, in die meisten Kultursprachen übersetzt worden ist und seinem Verfasser einen Weltruf verschafft hat. Die späteren Auflagen des Buches sind von den Nachfolgern Mays im Amte, Reginald Palgrave und Milman, bearbeitet worden. 1854 verfafste er das ausschliefslich für das Haus bestimmte Taschenbuch (Manual) über die Geschäftsordnung, das seither in immer erneuerter Gestalt aufgelegt wird. Im Jahre 1849 veröffentlichte er eine kleine, zur Information des Hauses bestimmte Schrift: Remarks and Suggestions with a view to facilitate the Dispatch of Business in Parliament. Seit derselben Zeit aber übte er einen aufserordentlichen unmittelbaren Einflufs auf die Reform der

stenographische Bericht des vom Committee vorgenommenen Verhöres zeigt deutlich, dafs sich in dessen Schofse zwei Parteien gebildet hatten: die eine radicalere Gruppe, die den weitgehenden Reformgedanken Mays beipflichtete, und die andere conservativere, die nicht gewillt war, im Abbrechen des historischen Baues der Geschäftsordnung so weit zu gehen, als May das vorschlug. Obgleich nun der Vorsitzende des Ausschusses, Sir John Pakington, der ersteren Richtung angehörte, war die Mehrheit doch nur zu vorsichtiger Reform bereit. Daher wurde auch der fast ganz auf Mays Ausführungen beruhende Entwurf des Report, den der Vorsitzende vorlegte, vom Ausschusse verworfen und ein von dem bekannten liberalen Staatsmann Sir George Grey ausgearbeiteter kürzerer Entwurf angenommen. Während der Entwurf des Vorsitzenden förmlich eine ganz neue Geschäftsordnung in 36 Paragraphen proponierte, begnügte sich der endgültig vom Ausschusse dem Hause vorgelegte Entwurf mit neun Resolutionen, die ein weit bescheideneres Mafs von Reformen zum Inhalte hatten.

Aus den Aussagen der verhörten Fachmänner, vor allem Mays, ergibt sich nun ein höchst interessantes Bild von dem Zustande der Geschäftsordnung zu jener Zeit und von den Schwierigkeiten, die aus ihr für die glatte Erledigung der Geschäfte erwuchsen. May ging davon aus, dafs das geltende Verfahren aus ganz anderen parlamentarischen Verhältnissen hervorgegangen sei und daher der neueren Zeit nicht mehr

---

Geschäftsordnung, indem er bei den zahlreichen, seit 1848 eingesetzten Untersuchungsausschüssen des Hauses als wichtigster Sachverständiger erschien und deren Arbeiten durch unermüdliche statistische Tätigkeit vorbereitete und förderte. Das geradezu autoritative Ansehen, das May in allen Fragen der Geschäftsordnung durch fast vier Jahrzehnte im Unterhause besafs, tritt sehr oft in dessen Verhandlungen über derartige Gegenstände in einer für May höchst ehrenvollen Weise zutage. May war einer von jenen hervorragenden Staatsbeamten der neuen, in England erst im 19. Jahrhundert ausgebildeten Art, deren grofse Leistungen und weitreichende Bedeutung auf den meisten Gebieten des modernen englischen Staatslebens weder auf dem Kontinent noch in England selbst immer nach Gebühr gewürdigt werden. Durch seine vortreffliche, oft neu aufgelegte Verfassungsgeschichte Englands für die Zeit von 1760 bis 1860 hat May auch als Verfassungshistoriker weitreichendes Ansehen erworben.

entspreche. „Als der gröfsere Teil dieser Bestimmungen angenommen wurde“, sagt er, „waren die Beratungen des Hauses ganz verschieden von dem, was sie jetzt sind. Anträge wurden ohne Ankündigung eingebracht — es gab keine gedruckten Abstimmungslisten — die Bills wurden nicht gedruckt — Petitionen in betreff von Mafsregeln der öffentlichen Politik waren beinahe unbekannt — Reports und sonstige Berichte des Parlamentes zirculierten nicht — Fremde waren von den Verhandlungen des Hauses ausgeschlossen — und es gab keine Publication der Debatten. In allen diesen Beziehungen hat die Praxis sich so wesentlich geändert, dafs es meiner Meinung nach gegenwärtig einer geringeren Zahl von Formen bedarf als in früheren Zeiten offenbar notwendig befunden wurden, damit eine genügende Publizität für alle von den Parlamentsverhandlungen Betroffenen gesichert werde[1].“

Die Vorschläge Mays laufen daher gröfstenteils darauf hinaus, durch Beseitigung von unnötig gewordenen Formalien die für das Unterhaus so knapp und so wertvoll gewordene Zeit zu ersparen, ferner solche Formen der Geschäftsordnung, die schicanösem, an Obstruction gemahnenden Mifsbrauch leicht zugänglich waren, ganz zu beseitigen. In die erste Classe fällt sein Vorschlag, die seit dem Ende des 18. Jahrhunderts bestehende Vorschrift aufzuheben, wonach Bills betreffend Religion und Handel vor ihrem Einbringen in das Haus in einem Grand Committee des Hauses beraten werden müssen[2]. May wies darauf hin, dafs viele vom Standpunkte moderner Politik wichtigere Gesetzmaterien, als die die Religion und den Handel betreffenden Bills, doch genügend gründlich beraten würden, obgleich sie jener Form nicht unterlägen. Diese Bestimmungen seien überlebt, die ihnen zugrunde liegende Befürchtung der Überrumpelung des Hauses sei längst hinfällig geworden. Sodann verlangte May der Zeitersparnis halber, dafs die Einbringung von Bills, die nicht opponiert würden, auf schriftlichem Wege durch das Sitzungsprogramm (Notice Paper) gestattet werde. Drittens forderte er eine Umgestaltung des Modus der Abstimmung über die zweiten und dritten Lesungen der Bills.

---

[1] Rep. 1854 qu. 197.
[2] Standing Orders v. 9. u. 30. April 1772.

Gegenwärtig seien in jedem Stadium drei Fragen möglich und daher drei Gelegenheiten zu Amendements, Debatten und Abstimmungen gegeben[1]. Ebenso wünschte er ein Entfallen der formellen Frage an das Haus, „dafs diese Bill jetzt dem Ausschusse überantwortet werde" und an deren Stelle eine Bestimmung, die die Überweisung an das Committee als selbstverständliche Regel ein für allemal festsetzt, von der das Haus im einzelnen Falle nur durch besonderen Beschlufs abgehen könne. Aus Gründen der Zeitersparnis empfiehlt May ferner, dafs mit der seit der Revolution angenommenen Übung, alle Public Bills in einem Committee des ganzen Hauses zu beraten, gebrochen werden solle. Die Bills sollen nach ihm an Select Committees überwiesen und dann im Report-Stadium vom Plenum beraten werden[2]. Nur sollte es dem Hause im einzelnen Falle freistehen, eine zweite Überprüfung der vom Select Committee beratenen Bill zu beschliefsen und vorzunehmen. Dieser Vorschlag bedeutet eine so wesentliche Abweichung von Jahrhunderte alter Übung, dafs May selbst ihn nur als einen „Gedanken" bezeichnet, nicht als einen formulierten Vorschlag. In der gleichen Linie bewegt sich ein weiterer Vorschlag Mays, dafs das Haus als Committee on Public Bills zweimal wöchentam Vormittag — äufserlich scharf getrennnt von den Plenarversammlungen des Hauses — beraten solle. In diesen Committees solle die zur Beschlufsfähigkeit erforderliche Zahl von anwesenden Abgeordneten nur 25 betragen[3]. Auch schlägt er vor, die Verzögerung, die dadurch entsteht, dafs das Committee keine über den Titel der Bill hinausgehenden Amendements

---

[1] Die historische Formel lautet nämlich: that the bill be now read the second time. Dies ermöglicht den Amendementsantrag, an die Stelle von „now" einzufügen: this day six months. Damit werden eventuell drei Beschlufsfragen und die entsprechenden Abstimmungen notwendig. Min. of Ev. qu. 235—250

[2] May ist ein prinzipieller Gegner des Committee of the whole House. Er sagt das mit wenigen Worten: „Wann immer man sich der Dienste eines Select Committee bedienen kann an Stelle eines Committee des ganzen Hauses, so ist das ein Vorteil." Report v. J. 1854, Min. of Ev., qu. 281. Das Unterhaus ist auch gegenwärtig — fünfzig Jahre später — nicht zu dieser Ansicht bekehrt, wenngleich einige Concessionen an diese Anschauungen Sir T. E. Mays gemacht worden sind.

[3] Min. of Ev., qu. 270, 271, 288.

beschliefsen darf, vielmehr in solchem Falle auf die besondere Instruction des Hauses angewiesen ist, durch eine entsprechende Bestimmung der Geschäftsordnung zu beseitigen. Ebenso wünscht May die Prozedur bei Beantragung neuer Paragraphen im Stadium des Ausschufsberichtes und der dritten Lesung zu vereinfachen.

In bezug auf den täglichen Geschäftsgang fordert der kundige Clerk des Hauses eine Beseitigung aller ihm überflüssig erscheinenden formalen Questions und der Abstimmungen in betreff der Eröffnung und Schliefsung eines Committee des ganzen Hauses[1]. Denn diese dienen nur zur Verschleppung der Geschäfte, zur Zurückdrängung der auf die Tagesordnung gesetzten Beratungsgegenstände durch unvorhergesehene Anträge, wie sie den einzelnen Mitgliedern jeweils aus politisch-taktischen Gründen oder aus speziell sachlichen Interessen am Herzen liegen. Der Speaker sollte ohne Befragen des Hauses den Chair verlassen, sobald gemäfs der Tagesordnung das Committee an die Reihe kommt. Vor allem aber verlangt May die Ausdehnung der im Jahre 1848 vom Hause beschlossenen Regel, wonach keine formalen Amendements zur Verlesung der einzelnen Punkte der Tagesordnung gestellt werden können, auf die bis dahin von dieser Regel ausgenommenen Punkte, nämlich auf den Übergang des Hauses in die Budgetausschüsse. Der Zweck solcher formalen Amendements, die zu dem betreffenden Punkte der Tagesordnung nicht im mindesten in sachlichem Zusammenhange (Relevancy) stehen mufsten, war der, in solcher Weise Fragen an die Regierung zu richten und daran anknüpfend Debatten zu provozieren, deren Inhalt mit dem vorgesetzten Tagesprogramm des Hauses gar nichts zu tun hatte. In die durch jene Ausnahme offen gelassene Lücke hatte sich seither eine Praxis der Aufwerfung beliebiger Fragen und Aufrollung von irregulären Debatten eingeschlichen, von der die Private Members, vor allem die der Opposition angehörigen, einen die Geschäfte des Hauses vielfach behindernden Gebrauch machten. „Diese Praxis ist bis zu einer unzulässigen Höhe gediehen“, sagte der Speaker,

[1] Damit ist besonders hingewiesen auf die formalen Vertagungsanträge (Motion: that the Speaker do leave the Chair; that the House do receive the Report of Committee usw.). Vgl. Min. of Ev. Rep. 1854 qu. 332—340.

„besonders in jüngster Zeit, da die Abgeordneten sich nicht damit begnügen, formale Amendements zum Übergang in die Budgetberatung im Committee zu stellen, sondern vorher schriftlich Anzeige machen von ihrer Absicht, die Aufmerksamkeit des Hauses auf gewisse Gegenstände zu lenken, bevor der Speaker den Chair verläfst — eine Praxis, die grofse Verschleppung und Störung verursacht. Auf solche Weise wird es fertig gebracht, dafs das Haus viele Fragen gleichzeitig in Beratung nimmt, ohne dafs es über eine einzige davon sein Urteil abgeben kann. Einige von diesen Discussionen nehmen Bezug auf die Politik der Regierung und erfordern die Teilnahme eines Ministers an der Debatte: da aber ein Minister wie jeder Abgeordnete nicht mehr als einmal zur selben Sache sprechen darf, und da alle diese Gegenstände formell bei ein und derselben Question (nämlich dafs der Speaker den Chair verlasse) in Verhandlung kommen, so mufs das Haus sehr oft rein einseitigen Darstellungen lauschen, die von der Regierung nicht erwidert werden können“ [1].

Der geschichtliche Ursprung dieser Praxis gibt auch die beste Erklärung für die Bedeutung, die sie gewonnen hatte. Wie schon oben bemerkt, kannte die ältere Geschäftsordnung überhaupt nicht die damals schon und heute geläufige Unterscheidung der Sitzungen des Unterhauses in solche, an denen Orders of the Day den Vorrang hatten, und solche, an denen Initiativanträge der Mitglieder (Notices of Motions) vorangehen. Diese Unterscheidung und im Zusammenhange damit die Einräumung bestimmter Sitzungstage in der Woche für die sogenannten Government Orders of the Day — Regierungsvorlagen und Budget — ist zuerst im Jahre 1811 aufgekommen. Die wichtigste Folge dieser Unterscheidung war natürlich, dafs die freie Initiative der Mitglieder, ihr Recht zur Kritik öffentlicher Zustände und Regierungshandlungen, ihr Recht zur Stellung von Anfragen und Erhebung von Beschwerden wesentlich verringert war, indem an Regierungstagen die Beratung auf die vom Ministerium vorgelegten Materien streng beschränkt blieb. Die parlamentarische Gewandtheit der englischen Abgeordneten fand aber sogleich einen Ausweg. Am Tage nach der Neu-

[1] Report 1854, Min. of Ev., qu. 508.

einführung der Order Days, am 6. März 1811, ereignete sich zum ersten Male der Fall, dafs von einem Private Member ein Amendement zum Antrag auf Übergang in das Committee of Supply gestellt wurde[1]. Bis zum Jahre 1837 wurde dieses Auskunftsmittel, um sich auch an Regierungstagen Gehör gegen die Tagesordnung zu verschaffen, wenig angewendet. Von da ab steigt aber seine Beliebtheit. Seit 1850 wurde es üblich, Anträge dieser Art im vorhinein anzukündigen und durch das gedruckte Tagesprogamm (Notice Paper) bekannt zu machen[2]. May stellte vor dem Committee von 1854 fest, dafs in der letztvergangenen Session zu diesem Punkte der Tagesordnung an 22 Abenden Anträge und Amendements vorgebracht worden seien, darunter an einem einzigen Abende oft zwei bis zwölf an der Zahl, ein Vorgang, der den ganzen Arbeitsplan des Hauses verwirrt habe. Besonders die ernste Pflicht gründlicher Budgetberatung käme dadurch zu Schaden[3]. Die ganze Grundidee der seit Anfang des 19. Jahrhunderts entwickelten Geschäftsordnung, die Sicherung eines bestimmten Ausmafses von parlamentarischer Zeit für Regierungsgeschäfte, wurde dadurch in weitem Ausmafse illusorisch gemacht. May weist nun darauf hin, dafs bei der Sicherung der Tagesordnung an Regierungstagen gegen Initiativanträge der Mitglieder, wie sie 1837 und 1848 vorgenommen wurde, jene Ausnahme für den Übergang in den Budgetausschufs deshalb gemacht worden sei, weil man damit die alte constitutionelle Grundregel aufrecht erhalten wollte, wonach vor der Bewilligung der Geldmittel für die Krone stets die Beschwerden der Nation gehört werden müssen, (that the discussion of Grievances should precede the consideration of Supply)[4]. May will nun deshalb

[1] Bezeichnend ist auch, dafs der damalige Speaker sogleich sein Bedenken äufserte, jedoch das Amendement für zulässig erklärte. Vgl. über diese ganze Entwicklung die interessante Darstellung T. E. Mays im Report des Committee von 1871, qu. 10.

[2] Report des Committee von 1861, qu. 348.

[3] Min. of Ev., Committee von 1854, qu. 340. Vgl. ferner Min. of Ev., Committee von 1871, qu. 88—96.

[4] Über die Entstehung und Bedeutung dieses grundlegenden Satzes der englischen Verfassung siehe Stubbs, Const. Hist., II. 601, Taylor, The origin and growth of the English Constitution, I. 495, ferner Rot. Parl., II. 149, 272.

auch jetzt das Recht, formale Amendements zum Antrag auf Übergang in den Budgetausschufs einzubringen, nicht gänzlich beseitigen, wohl aber wesentlich restringieren[1].

In bezug auf die Committees schlägt May vor, dafs die Bildung der Ausschüsse in Zukunft ausschliefslich dem Committee of Selection übertragen und dafs die Stärke der Select Committees auf elf Mitglieder herabgesetzt werde. Endlich will May den Geschäftsgang dadurch beschleunigen, dafs dem House of Lords ein gröfserer Spielraum in der Initiierung von Gesetzentwürfen gewährt würde, als er ihm zufolge der bisher streng festgehaltenen staatsrechtlichen Grundsätze über das Vorrecht des Unterhauses bei allen, Geldbelastungen enthaltenden Bills zustand. Er wies dabei auf eine in der letzten Zeit entstandene Praxis hin, die eine gleichmäfsigere Verteilung der legislativen Arbeit zwischen beiden Häusern des Parlaments ohne formelle Verletzung der Privilegien des Unterhauses ermöglichte[2].

---

[1] May wollte das Budget in sechs Klassen zerlegen und beim Beginn der Beratung einer jeden Klasse das Recht zugestehen, Initiativanträge in Gestalt formeller Amendements zum geschäftsordnungsmäfsigen Antrage auf Übergang in den Budgetausschufs einzubringen. Sein Vorschlag wurde allerdings schon vom Speaker Shaw-Lefevre als bedenklich bezeichnet. „Ich fürchte, dafs, wenn dieser Vorschlag ohne weitere Bestimmungen angenommen würde, diese Initiativanträge nur noch zunehmen würden. Tage und Wochen würden vielleicht vergehen, bevor das Haus an das Ende derselben gelangte, während welcher Zeit gar keine Budgetausschufsberatung stattfinden könnte. Ich würde vorziehen, dafs das Privilegium der Mitglieder, beim Eingang in den Budgetausschufs Fragen zur Debatte zu stellen, auf eine einzige Frage restringiert werden sollte, die ein Amendement sein soll zu der formellen Beschlufsfrage, „dafs der Speaker den Chair verlasse.“ Min. of Ev. Comm. 1854, qu. 512.

[2] Diese Praxis bestand darin, dafs eine Bill, die derartige Bestimmungen enthält, im Oberhause so beraten wurde, dafs in der dritten Lesung die betreffenden, gegen das Privileg des Unterhauses verstofsenden Paragraphen ausgelassen wurden. Wenn dann die Bill ans Unterhaus gelangt, daselbst gedruckt wird, so werden alle diese Bestimmungen in Cursivschrift hineingefügt mit der Bemerkung, dafs die Absicht bestehe, die entsprechenden Amendements im Committee zu machen; und dann fügt das House of Commons die Bestimmungen hinzu, die eigentlich schon das House of Lords gemacht hat, aber des Privilegs wegen bei der dritten Lesung ausgelassen hat. Vgl. Report v. J. 1854, Min. of Ev., qu. 394; ferner Denison, Notes from my Journal, p. 68.

Der Speaker gab in seinem Verhör seine Zustimmung zu den meisten Vorschlägen Mays kund und drückte besonders den Wunsch aus, daſs Bills wieder an Select Committees gewiesen und dann nicht regelmäſsig vom Committee des ganzen Hauses beraten werden sollten. Er wiederholte auch sein schon im Jahre 1848 gestelltes Verlangen nach Einführung der Clotûre und äuſserte seine Überzeugung, daſs das Haus früher oder später diese Einrichtung werde acceptieren müssen. Auch beantragte er zum Zwecke der Ersparnis von Zeit und Kräften die Bevorzugung des schriftlichen Verfahrens an Stelle des veralteten Mittels der Conferenz im Verkehre zwischen beiden Häusern des Parlamentes[1].

Auf Grund dieser Vorschläge erstattete nun der Untersuchungsausschuſs einen Bericht, der sich von radicalen Eingriffen fernhielt und unter ausdrücklicher Anerkennung der seit 1848 gemachten Fortschritte die Notwendigkeit neuer Satzungen als bewiesen erklärte. Vor allem erkannte der Ausschuſs die Berechtigung des Bestrebens an, den Miſsbrauch, der mit dem Rechte der Initiativanträge und Anfragen beim Übergang in den Budgetausschuſs zweifellos getrieben wurde, einzudämmen. Aber der Ausschuſs fand es unmöglich, eine bestimmte Regel hiefür zu formulieren[2].

Sämtliche neuen positiven Vorschläge, in die der Bericht ausmündete, wurden durch Beschluſs des Hauses vom 19. Juli 1854 den Standing Orders einverleibt.

Und zwar lauten diese Bestimmungen folgendermaſsen:

1. daſs es allen Committees des ganzes Hauses zur Richtschnur diene, daſs sie bevollmächtigt sind, bei der Beratung von Bills solche Amendements zu machen, die sie für richtig halten, vorausgesetzt, daſs dieselben für den Gegenstand der Bill relevant sind; und daſs sie, falls solche Amendements nicht streng innerhalb des Titels der Bill sich be-

---

[1] Min. of Ev., Rep. 1854, qu. 404—595.

[2] Vgl. Report v. J. 1854, Min. of Ev., p. V. Als Grund hierfür gibt der Report an: „Das Committee hat es schwierig gefunden, eine neue Regel aufzustellen, die den unzweifelhaften Miſsbrauch des den Abgeordneten zustehenden Rechtes beseitigen würde, nicht aber zugleich auch sie der ihnen gebührendermaſsen offenstehenden Möglichkeit berauben würde, jeden Fall wichtiger und ernster Beschwerden sogleich im Hause vorzubringen.

finden, den Titel selbst dementsprechend abändern und darüber dem Hause Bericht erstatten können[1];

2. dafs die Questions in betreff erster und zweiter Lesung einer Bill im Committee des ganzen Hauses in Zukunft fortfallen[2];

3. dafs bei der Beratung einer Bill keine Beschlufsfragen (Questions) vorgelegt werden betreffs Ausfüllung von Worten, die in Cursivschrift bereits gedruckt sind und gewöhnlich „Blanks" genannt werden, es sei denn, dafs dagegen Widerspruch eingelegt würde; und wenn in betreff der in Cursivschrift gedruckten Worte keine Veränderung beschlossen worden ist, so soll die Bill als unamendiert gelten und als solche vom Committee dem Hause berichtet werden, wenn nicht anderweitige Amendements beschlossen worden sind[3];

4. dafs, wenn ein neuer Paragraph im Stadium der Beratung des Committeeberichtes oder bei der dritten Lesung einer Bill beantragt wird, der Speaker das betreffende Mitglied anweisen soll, jenen Paragraphen vorzulegen, worauf er sofort ohne Stellung einer Frage an das Haus zur ersten Lesung gelangt[4];

5. dafs Amendements der Lords zu Public Bills für künftige Tage zur Beratung festgesetzt werden, es sei denn, dafs das Haus verordne, dieselben sogleich in Erwägung zu ziehen[5];

6. dafs jeder Bericht von einem Committee des ganzen Hauses dem Hause vorgelegt werde, ohne dafs eine besondere Beschlufsfrage an das Haus gerichtet wird[6];

7. dafs Bills, die zur Committeeberatung für denselben Tag festgesetzt sind, auch gemeinsam einem Committee des ganzen Hauses überwiesen werden, welches dann alle so überwiesenen Bills beraten soll, ohne dafs der Chairman bei jeder einzelnen Bill seinen Sitz verläfst, es sei denn, dafs irgend ein Mitglied in bezug auf eine erst frisch zur Beratung kommende Bill dagegen Widerspruch erhebt, worauf solche Bill vertagt werden soll[7];

8. dafs das Haus am Schlusse der Freitagsitzung von selbst als bis zum folgenden Montag vertagt gilt, wenn kein Gegenbefehl des Hauses ergeht[8].

Der Vorschlag des Committee, die Standing Order vom 25. Juni 1852 in betreff der Budgetausschüsse so abzuändern, dafs diese letzteren für jeden Tag, an welchem Orders of the

[1] St. O. 34.
[2] St. O 36.
[3] St. O. 37.
[4] St. O. 38.
[5] St. O. 43.
[6] St. O. 53.
[7] St. O. 33.
[8] St. O. 24.

Day den Initiativanträgen vorausgehen, sollen anberaumt werden können, wurde vom Hause seiner Geschäftsordnung erst später, in der Session von 1861 (3. Mai) einverleibt.

Des weiteren beschlofs das Haus am 21. Juli 1856 ohne vorgängige Ausschufsberatung drei Resolutionen, um die nachstehenden Bestimmungen der Geschäftsordnung einzuverleiben:

1. dafs bei der dritten Lesung keine anderen Amendements gestattet sind, als rein stilistische Verbesserungen[1];

2. dafs an Mittwoch- und anderen Morgensitzungen des Hauses alle Committees Erlaubnis haben, während der ganzen Sitzungsdauer zu tagen, ausgenommen die Zeit, während welcher das Haus beim Gebet ist, und auch ohne Rücksicht auf irgend eine Vertagung des Hauses[2];

3. dafs das Unterhaus keine Petition empfangen, noch auf einen Antrag hin vorgehen soll, wenn es sich dabei um eine Belastung der Staatseinnahmen von Indien handelt, es sei denn, dafs solche Petitionen oder Anträge durch die Krone empfohlen seien[3].

Die Neigung zur Reform der Geschäftsordnung war aber auch jetzt noch ebenso stark wie zuvor. Zwar waren die Hauptübel, die in den früheren Untersuchungsausschüssen des Unterhauses beklagt worden, nunmehr zum Teil beseitigt: die Hinausziehung der Debatten durch häufige und lange Reden, die dadurch herbeigeführten störenden Vertagungen der Beratung und deren Folgewirkungen, die Verwirrung des in der Tagesordnung festgesetzten Arbeitsplanes des Hauses. Aber noch immer war die Verzögerung in der Erledigung der Parlamentsgeschäfte unverkennbar. Nach Ansicht des Nachfolgers Shaw-Lefevres im Speakeramte, des geschäftskundigen Denison, war der Grund hauptsächlich in den so häufigen und die verschiedenartigsten Gegenstände betreffenden Initiativanträgen zu suchen, die unter der Form des Amendements zum Antrag auf Übergang in den Budgetausschufs regelmäfsig eingebracht zu werden pflegten. Dieses Übel war infolge der Abweisung der Vorschläge Mays und Shaw-Lefevres vor dem Committee von 1854 erhalten geblieben und sogar noch gesteigert worden. So kam diese Prozedur vor dem im Jahre 1861 eingesetzten neuen Untersuchungsaussschusse in erster

[1] St. O. 42.

[2] St. O. 54.

[3] St. O. 70. Über die Bedeutung dieser Bestimmungen vergleiche die Ausführungen im Abschnitt über das Budgetverfahren.

Linie abermals zur Sprache. Dieses Committee enthielt eine Reihe der hervorragendsten Mitglieder des Unterhauses und der politischen Führer, wie Palmerston, Disraeli, John Bright, Lord Stanley und Sir George Lewis. Abermals wurde Sir Thomas Erskine May einvernommen, ferner der Speaker Denison und der geschäftserfahrene Chairman of Committees Mr. Massey. Der sehr ausführliche Bericht dieses Ausschusses[1] weist mit Nachdruck darauf hin, dafs das Unterhaus bisher ebenso wie die früheren mit der Untersuchung der Geschäftsordnung betrauten Committees in der Frage der Reform des Verfahrens mit grofser Vorsicht zu Werke gegangen sei. „Sie haben sowohl das geschriebene wie das ungeschriebene Recht des Parlamentes mit Respect behandelt, da es seit vielen Menschenaltern eine gute Methode für die Gesetzgebung, vollständige Redefreiheit gesichert und gebührende Rücksicht auf das Recht der Minoritäten genommen hat. Dieser Respect vor der Tradition beruht auf dem Prinzipe, dafs keine Neuerung gerechtfertigt erscheint, die die Erfahrung nicht als notwendig hingestellt hat und dafs die Aufrechterhaltung der alten Regeln neuen, aber speculativ ersonnenen Bestimmungen vorzuziehen ist.“ Mit Genugtuung wird in dem Berichte festgestellt, dafs die bisher eingeführten Neuerungen deshalb auch ausnahmslos feste Wurzel gefafst haben und unweigerlich durchgeführt worden sind. Als das aller Reform vorgesetzte Hauptziel bezeichnet der Report die Herstellung jederzeitiger vollständiger Gewifsheit darüber, was das Haus täglich zu erledigen habe. Diese Sicherheit der parlamentarischen Arbeitsordnung ist aber sowohl vom Standpunkte der Bequemlichkeit der Mitglieder als auch mit Rücksicht auf das Decorum der Verhandlungen von gröfster Wichtigkeit. Das Ideal der Function des parlamentarischen Mechanismus sei, dafs das Haus in seiner Gesamtheit sowie in seinen einzelnen Mitgliedern zu Beginn jeder Sitzung nicht nur wisse, was in jedem Zeitabschnitte der Sitzung zu geschehen habe, sondern auch auf die Einhaltung des Programmes zuverlässig rechnen könne. Von diesem Gesichtspunkte aus habe das Committee vor allem das schon bei früheren Unter-

[1] Report from the Select Committee on the Business of the House p. III—XII.

suchungen der Geschäftsordnung behandelte Problem in Erwägung gezogen: wie nämlich der Störung der Tagesordnung an Regierungssitzungen durch die zum beantragten Übergange in den Budgetausschufs vorgebrachten Initiativamendements der Private Members vorgebeugt werden könne. Dieser Frage, die damals tatsächlich zum eigentlichen Mittelpunkt des Geschäftsordnungsproblems geworden war, ist das Verhör des Speakers Denison zum grofsen Teil gewidmet. Er schilderte in klaren Worten, wie diese dem politischen Parteikampfe nicht minder wie auch wirklichen Landesinteressen dienenden Anträge die ganze Ordnung des Hauses in Verwirrung bringen. „Neben der Verzögerung", sagt Denison, „die durch diese Anträge hervorgerufen wird, kommt die grofse Ungewifsheit bei jedem Schritte des öffentlichen Geschäfts in Betracht. Die schwere Klage der Mitglieder geht dahin, dafs sie niemals wissen, was für ein Geschäft jetzt an die Reihe kommt, und diese Ungewifsheit ist, denke ich, das grofse Übel, das jetzt beseitigt werden mufs" [1]. Als Mittel gegen diesen Zustand schlägt Denison vor allem die Ausdehnung der sogenannten „Rule of Progress", die längst für den Übergang in die Committeeberatung von Bills galt, auf die Verhandlungen des Budgetausschusses (Committee of Supply) vor. Er proponiert, dafs nur bei Eröffnung der Budgetberatung über einen der vier grofsen Titel des Budgets die Vorbringung solcher Initiativanträge frei gestattet sein solle, nicht aber bei der Fortsetzung der Debatte über das Budget im Committee of Supply, insolange nicht der betreffende Haupttitel des Budgets zu Ende beraten sei. Überdies bliebe auch für die zahlreichen aufserordentlichen Budgetberatungen, wie sie das Committee of Supply z. B. bei Nachtragsforderungen vorzunehmen habe, gleichfalls das alte Recht gewahrt, vor Eingehen in das Committee of Supply eine Debatte über die politische Situation durch Vorbringen von Beschwerden, Anregungen und Anfragen an die Regierung in Gestalt formeller Amendements zum Antrag auf Übergang in den Committeezustand ungehindert durchzuführen. Einen weitergehenden Schritt, insbesondere ein vollständiges Verbot solcher Unterbrechungen der Tagesordnung,

[1] Report 1861, Min. of Ev., qu. 27.

hält Denison für unangebracht. Es wäre ein zu energischer Eingriff in das ebenso wichtige als alte Privilegium des Unterhauses, die Beschwerden des Landes vor Bewilligung von Geldern vorzubringen, und es wäre auch praktisch verfehlt, allzuscharfe Einschränkungen der parlamentarischen Bewegungsfreiheit der Abgeordneten zu schaffen. Ein grofser Teil der letzteren wäre dagegen und dies würde die praktische Durchführung solcher Reform unmöglich machen[1].

Dennoch konnte sich das Committee auch jetzt nicht entschliefsen, dieses Problem so radical anzupacken. „Es kann", sagt der Report[2], „nicht geleugnet werden, dafs diese so stark vermehrten Initiativanträge ein ernstliches Hindernis für die zeitliche Präzision der Verhandlungen des Hauses sind und die Ursache von vielen Verzögerungen bilden. Auf der andern Seite mufs man sich aber erinnern, dafs das Vorbringen und die Erwägung der Beschwerden und Wünsche vor Bewilligung der Gelder zu den ältesten und wichtigsten Privilegien der Gemeinen gehören und dafs diese Gelegenheit, volle Aufklärung von den Ministern der Krone zu erlangen, die beste und sicherste ist. Bevor das Haus sich in den Budgetausschufs verwandelt, nehmen die Minister ein Interesse daran, ein volles Haus zu haben und aufrecht zu erhalten. Die Debatte geht mit dem Speaker als Vorsitzenden ihren Weg mit einem entsprechenden Antrag als Discussionsgegenstand und die genauesten Regeln der Debatte werden notwendigerweise beobachtet." Das Committee bemerkt überdies, dafs die Anwendung der Rule of Progress auf den Budgetausschufs, wie vorgeschlagen, ernste Nachteile verursachen könnte, indem sie erst recht ein neuerliches Hindernis gegen das Verlassen des Speakers beim Eingehen in eine der grofsen Classen des Budgets bilden würde und dadurch die Bewilligung gerade derjenigen Budgetposten, die von grofser Bedeutung für den öffentlichen Dienst sind, noch mehr hinausschieben müfste. Daher verharrt das Committee bei der Entscheidung des Ausschusses von 1854 und hält es nicht für wünschenswert, ein Abgehen von der alten Praxis in diesem Punkte zu empfehlen.

---

[1] Min. of Evidence, qu. 27—82.

[2] Report des Select Committee vom Jahre 1861, p. IV.

Wohl aber nimmt der Report einen anderen, schon im Jahre 1854 gemachten Vorschlag behufs Verminderung der Gelegenheiten zur Unterbrechung der Tagesordnung an Regierungstagen auf. Es handelt sich dabei um die Frage, ob die neuerlich aufgekommene Praxis statthaft sei, wonach regelmäfsig am Freitag an den formellen Antrag der Vertagung des Hauses bis Montag irreguläre Fragen an die Minister sowie uneingeschränkte Aussprache der Abgeordneten über jeden ihnen beliebigen Gegenstand anstandslos geduldet werden, wodurch ein grofser Teil der Sitzung an diesem Tage für die regelmäfsigen Geschäfte verloren geht. May wies nach, dafs durchschnittlich vier Stunden wöchentlich damit consumiert würden; der Speaker sprach sich, wenn auch in vorsichtiger Weise, für eine Abänderung aus[1]. Er wünschte, dafs diese irregulären Anfragen und Reden in eine feste Zeitgrenze eingehegt würden, etwa so, dafs um 7 Uhr der Antrag auf Vertagung bis Montag zur Abstimmung gebracht werden müsse. Hiergegen sprach sich jedoch wieder der einvernommene Chairman of Committees Mr. Massey aus als gegen eine bedenkliche Einschränkung der Freiheit der Mitglieder. Es sei diese Praxis, meinte er, aus dem Bedürfnis hervorgewachsen, dafs Mitglieder auch Fragen mit argumentierenden Reden an die Minister richten können, was ihnen bei den regulären Fragen vor Beginn des Public Business (Question Time) bekanntlich nicht gestattet sei[2].

Der Untersuchungsausschufs schlug nun tatsächlich in dieser Frage einen Mittelweg ein: er empfahl zwar dem Hause die Schaffung einer Standing Order, die ein für allemal die Vertagung von Freitag auf Montag anordnete, zugleich aber wünschte der Ausschufs, den Freitag in einen Regierungstag zu verwandeln und das Committee of Supply als regel-

[1] Min. of Ev., qu. 83—137, 310—328. In diesen, irreguläre Debatten hervorrufenden Anfragen fand ebenso wie in den oben besprochenen formellen Amendements zum Übergang in die Budgetberatung jenes parlamentarische Bedüfnis seine Befriedigung, das sich seither in der Form der Interpellation seine regelmäfsige Form gesichert hat. Allerdings mufste bei der Beschränkung auf letztere die Befugnis, eine Debatte zu entwickeln, wie sie eben jene älteren Formen der Anfrage an die Minister gewährten, fallen gelassen werden.

[2] Min. of Ev. Rep. 1861, qu. 427.

mäfsigen ersten Punkt der Tagesordnung festzusetzen. Im Anschlusse an diesen Punkt sollten nun jene desultorischen Debatten angeknüpft werden, wie sonst regelmäfsig beim Übergang in den Budgetausschufs. So blieb den Mitgliedern der freie Spielraum am Freitag gewahrt, freilich nur für jene Zeit, wo das Committee of Supply offen stand, was allerdings während des gröfseren Teiles der Session der Fall ist.

Auch die wiederholt behandelte Frage der Ersetzung des Committee des ganzen Hauses bei der Beratung von Public Bills durch ein Select Committee wurde vom Speaker Denison ausführlich besprochen. Er empfahl eine solche Mafsregel wärmstens vom Standpunkte der Zeitersparnis. Zum mindesten sollten gewisse Bills von Select Committees beraten und sollte erst beim Reportstadium vom Hause Beschlufs gefafst werden, ob eine neuerliche Überprüfung durch ein Committee des ganzen Hauses notwendig sei. Dabei könnten noch immer gewisse besonders wichtige Einzelparagraphen der Beratung durch das ganze Haus als Ausschufs vorbehalten werden. Speziell für die grofsen Consolidation Acts, in denen immer nur einzelne wichtige neue Bestimmungen vorkommen, empfehle sich dieses Verfahren. Denison wies dabei treffend darauf hin, dafs Private Bills von der allergröfsten Tragweite für Handel und öffentliche Wohlfahrt, z. B. Eisenbahnbills, längst von den aus fünf Mitgliedern bestehenden Committees meritorisch und endgültig beraten wurden [1].

Diesmal nahm das Committee den Reformgedanken auf. Der Bericht findet den Vorschlag des Speakers höchst beachtenswert. Bisher sei die Präsumption die gewesen, dafs die Beratung einer Bill im Select Committee nicht genüge: durch den von dem Committee angenommenen Vorschlag des Speakers werde nun die Präsumption umgekehrt zugunsten der Select Committees. Immer aber bleibe der Weg offen, durch einen Antrag auf Rückverweisung der Bill an ein Committee des ganzen Hauses diese Präsumption aufser Kraft zu setzen [2].

Von besonderem Interesse ist ferner das Verhalten des Committee in einer Frage der Geschäftsordnung, die immer

---

[1] Vgl. Committee von 1861, Min. of Ev., qu. 155—165, 168—226.

[2] Report from the C. on Publ. Business 1861, p. VIII u. IX.

mehr in den Vordergrund trat: nämlich die Frage betreffs der Stellung der Regierungsvorlagen in der Reihenfolge der Erledigung der Parlamentsgeschäfte. Diese Stellung findet ihren Ausdruck darin, dafs an bestimmten Sitzungstagen regelmäfsig die Regierungsvorlagen den Vorrang haben vor allen anderen Gegenständen der Beratung; sodann in der durch die Standing Orders getroffenen Verfügung, dafs an allen Regierungstagen Beratung des Budgets im Committee of Supply ein für allemal anberaumt ist. Die Festlegung gewisser Sitzungen für die Regierungsvorlagen war — wie vorhin bemerkt — seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts ohne geschriebene Satzung durch das Entgegenkommen des Hauses als Übung eingeführt worden. Erst seit 1846 waren durch besonderen Beschlufs Montag und Donnerstag zu Regierungstagen erklärt worden. Für diese Tage und überdies noch für den Mittwoch war durch Standing Order vom 25. Juni 1852 regelmäfsig die Beratung im Budgetausschusse angesetzt. Gewöhnlich wurde auch für sonstige Regierungsgeschäfte von dem Zeitpunkte nach Ostern ab ein dritter Tag der Regierung zur Verfügung gestellt. Aber diese Bestimmungen erwiesen sich bald als ungenügend für die Bedürfnisse der Regierung. „Man mufs“, sagt der Bericht des Untersuchungsausschusses, „sich daran erinnern, welch' grofser Bruchteil des gesamten Public Business in seiner Durchführung den Ministern der Krone obliegt. Das ganze Budget ist ausschliefslich in ihren Händen gelegen und neuerdings sind mit der ausgesprochenen Absicht, bedeutende Bestandteile der öffentlichen Ausgaben schärfer unter die Controlle des Unterhauses zu bringen, zahlreiche Posten und Titel aus dem Consolidated Fund herausgehoben und auf das jährliche Budgetpräliminare gesetzt worden. Solche sehr heilsame Veränderungen haben die Arbeiten im Budgetausschusse wesentlich vermehrt und bilden auf der anderen Seite einen sehr beträchtlichen Abzug von der für Regierungsvorlagen gebundenen Sitzungszeit. Daher entschliefst sich das Committee zu dem Vorschlage, noch einen dritten Tag geschäftsordnungsmäfsig zum Regierungstage zu stempeln und die Budgetberatung überdies als in jeder Sitzung des Hauses zulässig zu erklären“ [1].

---

[1] Rep. 1861, p. VI. Abs. 25. Wie sehr der Untersuchungsausschufs trotz seiner Einsicht in die Notwendigkeit einer Erweiterung des ausschliefs-

Der conservative Charakter, der im übrigen die Vorschläge dieses Reform-Committee auszeichnet, aber auch die grofse politische Weisheit und Erfahrung, die diese hervorragenden Parlamentarier, aus denen der Ausschufs bestand, als Erben und Vermittler einer grofsen Tradition charakterisierte, geht aus den Schlufsworten des Report hervor. Es heifst daselbst: „Der Untersuchungsausschufs hat gleich seinen Vorgängern viele der vorgeschlagenen Verbesserungen Musterung passieren lassen, aber gleich jenen ist er zu dem Schlusse gekommen, dafs die alten Regeln und Verordnungen des Hauses, wenn sie sorgfältig in Erwägung gezogen und geprüft werden, sich als sicherste Schutzwehr der Redefreiheit und als zuverlässiges Verteidigungsmittel gegen den Druck übermächtiger Majoritäten herausstellen. Aufserordentliche Vorsicht ist daher notwendig bei der Empfehlung oder Einführung von Veränderungen. Diese Regeln und Verordnungen sind die Frucht langer Erfahrung: ein Tag kann das durch den Ablauf von Jahrhunderten Gewonnene vernichten, denn es ist leicht, zu zerstören, aber es ist schwierig, wieder aufzubauen. Wenn also Veränderungen dermafsen gefährlich sind und wenn die Trefflichkeit der bestehenden Regeln so immerwährend anerkannt wird, so ist es die erste Pflicht des Hauses, diese Regeln unverletzt aufrecht zu erhalten und jedem Versuche einer Verletzung derselben zu widerstehen. Der Speaker ist deren berufsmäfsiger Hüter und darf die einhellige Unterstützung des Hauses bei allen seinen darauf gerichteten Bemühungen in Anspruch nehmen. Gemeinsame

---

lich der Regierung eingeräumten Anteils an der parlamentarischen Zeit die Tragweite dieser Neuerung erkannte, geht aus den fast entschuldigenden Worten hervor, mit denen dieser Vorschlag weiter begleitet wird. Es heifst dort im Berichte: „Obgleich es sehr nützlich ist, für die einzelnen Abgeordneten reichliche Gelegenheit zur Einführung und Durchsetzung legislativer Mafsregeln zu sichern, so ist es doch die Hauptaufgabe der Berater der Krone, dem Parlamente solche Entwürfe zur Änderung der Gesetze vorzulegen, die nach ihrem Urteile notwendig sind, und insolange sie das Vertrauen des Unterhauses besitzen und verantwortlich sind für die Regierung und das Gedeihen des Staates, scheint es auch billig, dafs ihnen ein besonderer Vorrang gewährt werde, nicht blofs bei der Einführung von Bills, sondern auch für die Beratung derselben.“

Zustimmung ist die beste Sicherheit für die Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung. Denn die Ordnung ist ihr einziger Zweck und ohne Ordnung können weder Freiheit der Debatte noch rasche Geschäftserledigung lange aufrechterhalten werden" [1].

Das Committee formulierte die nachfolgenden vier Resolutionen, die es dem Hause empfahl:

1. dafs die Budgetausschüsse für jeden Tag, an welchem das Haus zur Erledigung von Geschäften zusammentritt, angesetzt werden können [2].

2. dafs während der ganzen Session Orders of the Day auch am Freitag den Vorrang vor angemeldeten Initiativanträgen haben sollen.

3. dafs während die Budgetausschüsse eröffnet sind, das Haus am Freitag, sobald es die Sitzung aufgehoben, vertagt steht bis zum folgenden Montag, ohne dafs irgendeine darauf bezügliche Beschlufsfrage vorgelegt wird, es sei denn, dafs das Haus gegenteiligen Beschlufs fafst: vorausgesetzt, dafs, insolange die Budgetausschüsse eröffnet sind, der erste Punkt der Tagesordnung am Freitag die Beratung in einem der beiden Ausschüsse sein soll, und dafs, wenn diese Order verlesen worden ist, der Antrag vorgelegt werden soll, dafs der Speaker jetzt seinen Stuhl verlasse [3].

4. wenn eine Public Bill einem Select Committee überwiesen und dem Hause berichtet worden ist, so soll die Beratung der amendierten Bill sogleich anberaumt werden. Sodann soll die Bill, nachdem der Report beraten worden, sogleich zur dritten Lesung angesetzt werden, ausgenommen den Fall, dafs die Bill als Ganzes oder rücksichtlich einzelner Paragraphen vom Hause neuerdings einem Committee of the whole House überwiesen wird.

Dieser letztangeführte Vorschlag des Committee wurde aber vom Hause trotz starker Befürwortung abgelehnt. Die übrigen Resolutionen wurden mit Beschlufs vom 3. Mai 1861 unter die Standing Orders aufgenommen.

Gerade zehn Jahre dauerte es nun, bis abermals ein Spezialausschufs des Unterhauses mit der Untersuchung des Zustandes der Geschäftsordnung betraut wurde [4]. Knapp vorher

---

[1] Rep. 1861 p. XI. qu. 57.

[2] Gegenwärtig St. O. 16.

[3] Gegenwärtig St. O. 3; der zweite Absatz, früher als St. O. 11 statuiert, ist jetzt durch die veränderte Einteilung der Sitzungen beseitigt.

[4] In der Zwischenzeit beschlofs das Haus am 26. März 1866 eine schärfere Formulierung der alten Bestimmungen von 1713 über die Einbringung von Anträgen, die eine Belastung des Staatsschatzes involvieren.

noch, im Jahre 1869, fand sich das Unterhaus bestimmt, im Verein mit dem Oberhause ein Joint Committee zu bilden, das über eine Reform der Geschäftsordnung in spezieller Hinsicht auf den Verkehr der beiden Häuser Material sammeln und Vorschläge formulieren sollte. Das Sachverständigenverhör beschränkte sich dabei auf die Einvernahme Sir Thomas Mays, der wieder viele historisch interessante Einzelheiten und praktische Beobachtungen vorbrachte[1]. Der wichtigste Vorschlag, den May machte, bezog sich auf das Private Bill-Verfahren. Er wies auf die gewaltigen Kosten hin, die durch die doppelte Beratung der Private Bills in gesonderten Committees der Lords und Commons hervorgerufen würden, und trat für die Vereinfachung des Verfahrens beider Häuser ein und zwar mit Hilfe der Einsetzung eines aus beiden Häusern gebildeten Joint Committee of Selection, das die ganze Private Bill Legislation wieder unter gemeinsame Select Committees, die aus Mitgliedern beider Häuser gebildet würden, aufteilen sollte. Dieser radicalen Mafsregel standen aber nicht nur manche reale Schwierigkeiten entgegen, sondern auch die noch gröfseren Bedenken, die auf beiden Seiten das eifersüchtige Festhalten an den historischen Privilegien der Commons wie bei den Lords das Bewufstsein ihres Ranges und ihrer staatsrechtlichen Befugnisse verursachten. So ist dieser ausgezeichnete Reformgedanke bis heute Wunsch geblieben, gewifs zum Schaden der englischen Steuerzahler, die immer noch die

---

Vgl. unten zweites Buch, das Kapitel über das Budgetverfahren. — Im Jahre 1870 war auf Gladstones Antrag eine kleine Verbesserung der Geschäftsordnung in Gestalt der Standing Order 54 vom Hause beschlossen worden, dahingehend, dafs das Haus in Zukunft die Budgetausschüsse zu Beginn jeder Session, sobald eine Adresse in Erwiderung der Thronrede genehmigt worden ist, einsetzen werde. Endlich war in der Session 1867/68 durch einfachen Beschlufs des Hauses eine Änderung seiner Sitzungszeit herbeigeführt worden. Bis dahin war es seit 1834 üblich gewesen, an ein oder zwei Tagen der Woche sogenannte Morgensitzungen abzuhalten, die, um 12 Uhr beginnend, bis 4 Uhr dauerten, worauf nach zweistündiger Pause die Hauptsitzung begann. Von 1867/68 an wurde an Stelle dessen für den Fall einer Morgensitzung 2 Uhr als Anfang festgesetzt, die Sitzung um 7 Uhr unterbrochen und um 9 Uhr wieder aufgenommen. Vgl. May in Min. of Ev., Committee of 1871, qu. 274.

[1] Rep. from the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Despatch of Business in Parliament; 1869 (386).

doppelten Kosten des Private Bill-Verfahrens und der parlamentarischen Rechtsanwaltschaft geduldig aus ihrer Tasche bezahlen müssen.

Die in siebzehn Punkte gegliederten Vorschläge zur Reform des Private Bill-Verfahrens bilden das positive Ergebnis der Arbeit dieses Committee. Eine zweite nicht minder wichtige Frage war von ihm erörtert, jedoch negativ beschieden worden: es handelte sich nämlich dabei um die Frage der Wiederaufnahme der in einer Session nicht zu Ende beratenen Gesetzentwürfe in der nächsten Session in jenem Stadium, in welchem sie stecken geblieben waren. Daraufhin zielten eine vom Marquis of Salisbury im Oberhause eingebrachte Bill sowie Vorschläge für eine neue Standing Order. Das Joint Committee erklärte den Gedanken für beachtenswert, lehnte aber Eingehen darauf mit der Begründung ab, dafs das House of Commons, das im Jahre 1848 einen gleichen vom Oberhause in Form einer Bill angenommen Vorschlag einfach zurückgewiesen hatte, voraussichtlich auch jetzt die gleiche Haltung einnehmen werde.

Es ist jedenfalls merkwürdig, dafs Sir Thomas May, dieser gröfste Kenner der Geschäftsordnung des Parlamentes im 19. Jahrhundert, am Schlusse seiner Aussage vor diesem Joint Committee die Bemerkung machte: jetzt, nachdem während der letzten zwanzig Jahre so viele Committees über die Reform der Geschäftsordnung beraten hätten, sei der Gegenstand so gut wie erschöpft. „Fast jede erdenkliche Verbesserung sei angenommen und es sei kaum ein Feld für weitere Reformideen vorhanden.“ Und doch stand derselbe Sir Thomas May zwei Jahre später (1871) abermals vor einer vom Unterhause eingesetzten Commission, die sich mit der Verbesserung der Geschäftsordnung des Unterhauses beschäftigte!

May nebst dem Speaker Denison waren wieder die beiden Stützen des Ausschusses[1]. Die Anregungen und Vorschläge Mays wurden auch diesmal zu einem wesentlichen Teile vom Committee angenommen, dem Report einverleibt und vom Hause

[1] Report from the Select Committee on the Business of the House, 28. März 1871 (P. P. 137). Hervorragende Parlamentarier wie Disraeli, Robert Lowe, Sir George Grey waren Mitglieder dieses Ausschusses. Lowe, damals Chancellor of the Exchequer, führte den Vorsitz.

zum Teil in die Standing Orders aufgenommen. Andere nicht minder bedeutsame Reformideen Mays, die damals nicht durchdrangen, wurden in den nächsten Jahrzehnten unter dem Drucke der Umstände verwirklicht.

Die wichtigsten Vorschläge, die May machte, sind die folgenden. Erstens wünschte er, es sollte durch die Geschäftsordnung der täglichen Beratung des Hauses zu bestimmter Stunde ein Ende gesetzt sein, um den das Haus aufserordentlich ermüdenden häufigen Ausdehnungen der Beratung bis in die Morgenstunden vorzubeugen[1]. Zum mindestens sollte nach einer gewissen Stunde kein streitiges Geschäft (opposed Business) erledigt werden. Zweitens machte May abermals auf den grofsen Zeitaufwand aufmerksam, den die Verhandlungen der Committees des ganzen Hauses in immer steigendem Mafse beanspruchten, und kam auf seine früher erhobene Forderung zurück, dafs das Haus einen Teil dieser legislatorischen Funktionen wiederum seinen Organen, nämlich wirklichen Ausschüssen, zurückgeben solle. Diemal aber schlug er im Gegensatze zu seinen früheren Gutachten eine neue Art von Ausschüssen, nämlich wirkliche Grand Committees vor. Das Haus sollte sich etwa in sechs solche Committees zu 110 Mitgliedern einteilen, deren jedem ein bestimmtes Gebiet der Gesetzgebung zugewiesen werden sollte. Ja selbst die Wiederherstellung des alten Rechtszustandes, wonach jedes Mitglied, das zu einer Sitzung des Committee komme, auch Stimme haben solle, fafste May ins Auge[2]. Rückverweisung an das Haus von solchen Committees sollte nur mehr fallweise eintreten. Denn sehr häufig, meinte May, verschlechtere die Beratung im Committee des ganzen Hauses den Gesetzentwurf, da die Regierung, nur um vorwärts zu kommen, sich immer wieder auf Compromisse einlasse, Amendements annehme, die schliefslich doch in die Bill als Ganzes nicht hineinpassen. Drittens empfahl May eine Abschaffung der völlig obsoleten Bestimmung, wonach auf Begehren eines einzigen Abgeordneten die Zuhörer von den Galerien des Hauses entfernt werden mufsten. An deren Stelle sollte Ausschliefsung der Öffentlichkeit mittelst eines

[1] Ein solcher Antrag war bereits 1870 von Gilpin im Hause gestellt, letzteres aber darüber nicht schlüssig geworden.

[2] Min. of Ev., qu. 190, 254. Committee von 1871.

nicht zu debattierenden Antrages, der sogleich zur Abstimmung zu gelangen hat, treten. Über die Frage ferner, wie den so störenden formalen Vertagunganträgen der Opposition begegnet werden könne, sprach sich May sehr vorsichtig aus. Eine Art von Clotûre sei das einzige Mittel dagegen. Doch wendete sich May mit auffallender Schärfe gegen die tatsächliche Einführung dieses Institutes[1]. Bezeichnend für den vornehmen und friedlichen Charakter der damaligen Beratungen des Unterhauses ist es, dafs May noch die Ungeduld des Hauses als immerhin wirksame moralische Clotûre bezeichnen konnte. In betreff der sehr zeitraubenden Häufung von namentlichen Abstimmungen, die umso störender wurden, wenn nur einige wenige Mitglieder in obstructionistischer Taktik solche verlangten, empfahl May eine Bestimmung gegen die schicanöse Ausnützung dieser Einrichtung. Es sollte vorgeschrieben werden, dafs mindestens 21 Mitglieder notwendig seien, auf dafs dem Verlangen nach namentlicher Abstimmung entsprochen werden müsse[2]. Diesmal wurde auch die gewifs sehr naheliegende Frage erwogen, ob nicht eine andere Anordnung der Session als die gegenwärtig übliche, die die Abgeordneten bis in den August hinein in London festhalte, die Geschäftsführung des Parlamentes beschleunigen würde. May verneinte dies. Es sei, sagte er, notwendig, den Herbst und den ersten Teil des Winters der Regierung für die Vorbereitung ihrer Vorlagen frei zu lassen. Auch über die viel bestrittene Frage, wie den die Budgetverhandlung und die ganze Anordnung der Geschäfte so störenden Initiativamendements beim Übergang in das Committee of Supply gesteuert werden könne, wurde May vernommen. Er schilderte beredt die wiederholt beklagten Mifsstände, die damit verbunden sind, dafs an den der Regierung reservierten Tagen, für welche Budgetberatung angesetzt ist, ein grofser Teil der Zeit von den Discussionen in Anspruch genommen wird, welche die Mitglieder durch formelle Amendements und Anfragen anläfslich des Überganges in den

---

[1] Ibid. Min. of Ev., qu. 211—214.

[2] Die Prozedur der Division wird nämlich immer mehr zeitraubend, je kleiner die Minorität ist, da die Zählung fast des ganzen Hauses in einer einzigen Lobby vorgenommen werden mufs. Vgl. ibid. Min. of Ev., qu. 63—67.

Budgetauschufs anregen[1]. Allerdings hatte diese Erscheinung auch ihre erfreuliche Seite. Es kam darin die erhöhte Teilnahme des durch die beiden Wahlreformen in seinem Charakter wesentlich beeinflufsten Hauses an der Gesamtheit der öffentlichen Angelegenheiten zum Ausdrucke. „Jeder einzelne Umstand“, sagt May, „deutet darauf hin, dafs das House of Commons überhaupt tatkräftiger und wachsamer ist, als es früher war, und jede erdenkliche Frage discutiert und prüft: und zwar sowohl hinsichtlich des Budgets als auch der Bills und jedes anderen zur Discussion gestellten Themas[2].“

Über letzteres Problem sprach sich auch der Speaker Denison mit besonderer Entschiedenheit aus. Er wies darauf hin, dafs diese den einzelnen Mitgliedern freigestellte Ausnützung des Grundsatzes, dafs die Beschwerden der Abgeordneten der Geldbewilligung vorherzugehen haben, den gegenwärtigen staatsrechtlichen Verhältnissen, in denen die Regierung der Diener des Parlamentes sei, nicht mehr entspreche. Heute verlange nicht mehr die Krone, sondern das Haus selber, in die Beratung der Ausgaben und Einnahmen einzugehen, und werde darin immer wieder gehindert durch die zahlreichen, von jedem einzelnen Mitgliede nach Gutdünken als Amendements zum Übergang in die Budgetberatung gestellten Anfragen und Anträge. Daher verlangte er, dafs mindestens für einen Tag der Woche diese Institution beseitigt und der Speaker durch die Geschäftsordnung ermächtigt werde, ohne Frage an das Haus die Herstellung des Budgetausschusses und den Beginn der Budgetberatung zu veranlassen. Auch Denison sprach sich gegen die Einführung der Clotüre aus[3].

---

[1] May wies nach, dafs in den letzten zehn Jahren die Zahl der Amendements beim Eingang in das Committee of Supply im Durchschnitte 33 in der Session betragen habe, wozu eine gleich grofse Zahl von Anfragen und nicht in Amendements endigenden Discussionen kam. Min. of Ev. (1871), qu. 10. Schon im Berichte des Ausschusses von 1861 war übrigens gesagt worden: „Vor Ostern sind die beiden Regierungstage in jeder Woche hauptsächlich durch Debatten vor Eingehen in die Budgetberatung sowie durch Discussion der Details der Budgetpräliminarien besetzt. Die Folge davon ist die Verzögerung der Gesetzgebung und Verlegung der Beratung der Regierungsgeschäfte bis nach Ostern.“

[2] Min. of Ev. (1871), qu. 95.

[3] Min. of Ev. (1871), qu. 295—298, 310.

Die Resolutionen, die das Committee als Reformvorschläge an das Haus brachte, betrafen tatsächlich nur wenige Punkte. Dieselben lauteten folgendermafsen:

1. dafs immer, sobald die Beratung des Budgets im Committee of Supply als erster Punkt der Tagesordnung für eine Sitzung, in welcher Regierungsgeschäfte den Vorrang haben, festgesetzt ist — ausgenommen die Sitzungen am Donnerstag und Freitag —, der Speaker sofort, wenn die Order in betreff des Budgetausschusses vorgelesen worden ist, ohne Stellung einer Frage an das Haus den Vorsitz abgeben soll und das Haus sich ohne weitere Befragung in das Committee verwandeln soll. — (Dies wird auch kurzweg als Ausdehnung der für die Beratung von Bills im Committee of the whole House längst angenommenen Rule of Progress auf die Beratung im Budgetausschusse bezeichnet.)

2. dafs kein neues, der Opposition unterliegendes Parlamentsgeschäft (opposed business) in Angriff genommen wird nach $^1/_2$1 Uhr morgens[1]. (Dies ist die sogenannte Twelve o'Clock Rule der gegenwärtigen Geschäftsordnung[1].)

3. dafs Fremde zum Verlassen des Hauses während der Debatte nicht aufgefordert werden sollen, es sei denn auf Grund eines besonderen Antrages, der angenommen worden ist, wobei weder Amendements noch Debatte zulässig sind[2].

Mehrere weitere Resolutionen, darunter ein Antrag auf permissive Beseitigung der Bitte um Erlaubnis zur Einbringung einer Bill, sind damals vom Hause nicht annehmbar befunden worden. Die unter 3. genannte Reform ist gleichfalls erst viel später — durch Beschlufs vom 7. März 1888 — in die Standing Orders aufgenommen worden. Der einzige Fortschritt, der sich als unmittelbare Frucht des Committee von 1871 herausstellt, war die, wenn auch modifizierte Annahme des in der ersten Resolution niedergelegten wichtigen Prinzips. Wir wissen, dafs

---

[1] Am 4. März 1873 als Sessional Order angenommen, dann durch die Praxis dauerndes Parlamentsrecht geworden, seit 24. Februar 1888 Standing Order. Der Zweck dieser Bestimmung war die möglichst sichere Herbeiführung kürzerer Dauer der Sitzungen, deren lange Ausdehnung die Gesundheit der Abgeordneten zu bedrohen schien. Vor dem Committee von 1878 bemerkte der Speaker, dafs dieser Zweck wohl nicht erreicht worden sei. Allerdings sei diese Einrichtung eine Bequemlichkeit für die Abgeordneten, jedoch auf Kosten der von den Private Members eingebrachten und durch diese Regel von der Verhandlung so gut wie ausgeschlossenen Bills. Vgl. Min. of Ev. Comm. (1878), qu. 300—311, 713—785, 790—793.

[2] Jetzt: Standing Order 91.

es trotz der Empfehlungen der Committees von 1848, 1854 und 1861 bis dahin nicht gelungen war, das Haus zur Annahme dieser Vorschrift zu bewegen. War doch damit eine weitgehende Einschränkung des freien parlamentarischen Spielraumes des einzelnen Mitgliedes zugunsten der Regierung und der von dieser festgesetzten Tagesordnung gegeben. Dafs sich das Haus jetzt doch bereit finden liefs, solche Verringerung der eigenen Befugnisse gegenüber der Regierung zu beschliefsen, ist ebenso ein Beweis für die Dringlichkeit der Reform wie für die Energie der Gladstoneschen Regierung, die es verstand, von ihrer eigenen Partei eine derartige Conzession zugunsten erhöhter parlamentarischer Kraft des Cabinet durchzusetzen. Die aufserordentlich umfassende und erfolgreiche Reformgesetzgebung des zweiten Ministeriums Gladstone machte zweifellos eine solche Mafsregel geradezu unerläfslich und mochte allerdings viel dazu beitragen, ein solches Opfer an eigener parlamentarischer Initiative gerechtfertigt erscheinen zu lassen. Demgemäfs beschlofs das Haus am 26. Februar 1872, dafs die sogenannte Rule of Progress auch auf den Übergang in den Budgetausschufs auszudehnen sei, das heifst, dafs Amendements anläfslich dieses letzteren nur in jener Sitzung zu gestatten sind, in der die Beratung einer der grofsen Classen des Budgets eröffnet wurde, nicht aber in den folgenden Sitzungen[1]. Die betreffende Sessional Order ging aber noch weiter, indem sie selbst diesen Rest freier, von der Tagesordnung der Regierung unabhängiger Debatte des Unterhauses einer materiellen Einschränkung unterwarf. Es wurde nämlich bestimmt, dafs überdies solche Amendements anläfslich des Übergangs in die Budgetberatung nur insoweit zulässig seien, als sie im inneren Zusammenhange stehen (are relevant) mit dem jeweils zur Beratung stehenden Capitel

[1] Vgl. Min. of Ev., Committee von 1878, qu. 1—8, 367—369, 397 bis 405, 544—554. Doch blieb das Recht, diese Budgetberatung durch freie Anträge aufzuhalten, dann uneingeschränkt, wenn Nachtragsforderungen eingebracht wurden, ferner beim Übergang in das Committee of Ways and Means sowie bei Erstattung des Report von einem der Budgetausschüsse. In letzterem Falle ist allerdings das Erfordernis der Relevanz des Amendementsantrages seit Jahren feste Regel gewesen. Vgl. Comm. von 1878, Min. of Ev., qu. 25, 552 ff.

des Budgets[1]. Diese Mafsregel war so einschneidend, dafs sie sich schon deshalb als unhaltbar herausstellte. Zwar noch einmal, in der Session von 1873, wurde sie erneuert; aber mit dem Falle der liberalen Regierung fiel auch diese Neuerung. Das 1874 gewählte Unterhaus, von der conservativen Partei unter Disraeli regiert, unterliefs es, diese Bestimmung zu erneuern. Dennoch konnte auch die conservative Regierung einer Einschränkung der vollen Freiheit der Abgeordneten, durch solche Anträge die Tagesordnung der Regierung an Regierungstagen zu unterbrechen, nicht mehr ganz entraten. 1876 wurde die Order erneut, aber mit einer wesentlichen Veränderung. Man behielt die Forderung der sachlichen Relevanz des Amendements im Verhältnisse zu dem jeweiligen Budgettitel bei, liefs aber die Rule of Progress, das eigentliche Prinzip, fallen, indem Amendements mit jener inhaltlichen Beschränkung bei jeweiligem Übergang in die Budgetberatung und nicht blofs bei Beginn derselben, resp. der Beratung einer der grofsen Classen des Budgets, als zulässig erklärt wurden. In solcher Fassung hatte nun die Bestimmung eigentlich keinen Sinn und so wurde sie 1877 nicht mehr erneuert[2].

Es erscheint passend, nun schon hier vorgreifend die weitere Gestaltung dieser allgemach zum Kern des Problems der Geschäftsordnung herangewachsenen Frage anzuschliefsen. Der unbefriedigende Zustand der Geschäftserledigung, den das schliefsliche Scheitern der seit 1871 gemachten Versuche neuer-

---

[1] Der Text der Order lautet: „Whenever notice had been given that Estimates will be moved in Committee of Supply, and the Committee stands as the first order of the day upon any day except Thursday and Friday, on which Government Orders have precedence, the Speaker shall when the order for the Committee has been read, forthwith leave the chair without putting any question and the House shall thereupon resolve itself into such committee, unless on first going into Committee on the Army, Navy or Civil Service Estimates respectively, an Amendement be moved relating to the Division of Estimates proposed to be considered on that day.“

[2] Vgl. Min. of Ev., Committee von 1878, qu. 72, 73. Vor allem bei der Beratung der Civil Service Estimates mit ihrem so verschiedenartigen, alle möglichen Verwaltungszweige betreffenden Inhalte erwies sich das Erfordernis der „Relevanz“ des Amendements als völlig unwirksame Einschränkung.

lich herbeiführte, brachte es mit sich, dafs das nächste — in der Session von 1878 — zur Verbesserung der Geschäftsordnung eingesetzte Select Committee sich vor allem mit dieser Frage gründlich befafste.

Sowohl Sir Thomas May wie der Speaker Brand stimmten in der Forderung nach Wiederaufnahme der 1872 beschlossenen und dann wieder fallen gelassenen Vorschrift überein. Dem Committee von 1878 lagen mehrere Vorschläge, die dahin abzielten, vor[1]. Es wurde jedoch der am wenigsten weitgehende angenommen, wonach nur am Montag der Übergang in den Budgetausschufs sich automatisch ohne Fragestellung an das Haus und daher mit Ausschlufs der Möglichkeit irgendwelcher die Tagesordnung aufhaltender Debatten vollziehen solle. Sowohl der Speaker wie Sir Thomas May rieten dringend dazu, diese Vorschrift auch auf den zweiten Regierungstag, den Donnerstag, zu erstrecken. Auch legten beide dem Ausschusse nahe, die Rule of Progress eventuell wieder einzuführen; doch fanden alle diese Ansichten beim Ausschusse keine Gnade. So weitgehende Einschränkung der Initiative und Redefreiheit der Abgeordneten schien unannehmbar. Die weitwendigen Discussionen und Verhöre vor dem Ausschusse liefsen folgendes Ergebnis klar hervortreten: 1. Die Einschränkung der unbeschränkten Freiheit, durch Amendementsanträge und Anfragen vor dem Übergang in die Budgetberatung Debatten zu provozieren, ist notwendig. 2. Doch erscheint die Bestimmung, nach welcher solche Debatten nur am ersten Tage der Budgetberatung jedes der drei grofsen Capitel des Budgets gestattet wären, zu weitgehend und verengert allzusehr den notwendigen Spielraum zur Vorbringung kritischer Ausführungen gegen die Leitung der Staatsgeschäfte und Regierungshandlungen im allgemeinen. 3. Das Mittel, die formelle Einkleidung solcher freien Anträge als Amendements auszunützen und daher sachlichen Zusammenhang mit dem betreffenden Budget-

[1] Vier verschiedene Regelungen der Frage waren formuliert worden: 1. Wiedereinführung der Rule of Progress, 2. Sicherung eines Regierungstages für die Budgetverhandlung, 3. Einschränkung selbst der relevanten Amendementsanträge in bestimmte Grenzen, 4. die Vertagung solcher Amendements überhaupt auf ein späteres Stadium der Budgetberatung. Vgl. Min. of Ev., 1878, qu. 380.

capitel als Erfordernis aufzustellen, ist unpraktisch, denn es handelt sich hier nicht um die Regelung der Discussion des Budgets, sondern um die allgemeine politische Initiative der Abgeordneten gegenüber dem natürlichen Bestreben jeder Regierung, ihr Budget so ungehindert als möglich durchzubringen. 4. Der Gedanke, sich an den Buchstaben des hier reclamierten constitutionellen Prinzips zu klammern und nur solche Anträge zuzulassen, die wirklich concrete Beschwerden gegen die Regierung enthalten, erweist sich als unpractisch und undurchführbar, da es bei einiger Geschicklichkeit jedem Abgeordneten möglich ist, jede politische Bestrebung in die Form einer actuellen Beschwerde gegen die Regierung einzukleiden. So kam denn die Mehrheit des Ausschusses dahin überein, der Regierung einen ganzen Budgettag zu sichern, indem für den Montag die Einbringung von formellen Amendements zum Antrag auf Übergang in die Budgetberatung als unzulässig erklärt wurde. Man war sich klar darüber, dafs damit die Gewalt des Ministeriums im Hause beträchtlich verstärkt würde. Allerdings fehlte es auch nicht an der Erkenntnis, dafs dies im Interesse des Staates gelegen sei[1]. Andererseits wurde aber auch gerade vom Speaker zu-

[1] Bezeichnend dafür sind folgende Bruchstücke aus dem Verhör des Speakers:

Sir Walter Barttelot: „Glauben Sie, dafs das Haus gerne seine Zustimmung dazu gäbe, beide Tage der Regierung einzuräumen?" — Speaker: „Ich kann darauf keine Antwort geben, aber ich denke, wenn das Haus den Versuch damit macht, wird es zufrieden sein." — „Würde das nicht eine enorme Gewalt in die Hände der Regierung legen?" — „Es würde ihr grofse Macht zur Durchführung einer der ersten Aufgaben des Hauses geben, nämlich der Bewilligung der von der Krone angesprochenen Geldmittel." — „Aber doch in einem Grade, wie sie diese Macht früher nie besessen hat?" — „Das ist richtig, aber davon, dafs sie diese Macht nicht hatte, ist sehr beträchtlicher Schaden erwachsen." Rep. 1878, Min. of Ev., qu. 442—445.

Ferner in betreff des konstitutionellen Prinzips:

Mr. Knatchbull-Hugessen: „Was immer der Ursprung der Regel, dafs die Beschwerden der Geldbewilligung vorauszugehen haben, gewesen sein mag, glauben Sie nicht, dafs es jetzt sehr im Interesse der Regierung liegt, dafs jede wirkliche Beschwerde im House of Commons discutiert werden könne, statt dafs sie zum Gegenstande von Ausführungen in der Presse ohne solche Discussion gemacht wird; und dafs

gegeben, dafs die bestehende Praxis in mancher Hinsicht sehr nützlich sei, weil durch sie die Vorbringung solcher Materien, die für einen selbständigen Antrag nicht bedeutend genug seien, dennoch aber der öffentlichen Discussion bedürftig sind, regelmäfsig gesichert würde.

Die Resolution des Ausschusses lautete nun, einen Mittelweg einschlagend, dahin, „dafs immer dann, wenn das Committee of Supply oder das Committee of Ways and Means als erster Punkt der Orders of the Day für eine Montagsitzung anberaumt erscheint, der Speaker sofort seinen Platz ohne Fragestellung an das Haus verlassen solle."

Das Unterhaus nahm am 24. Februar 1879 diese Bestimmung an, fügte aber als eine weitere Conzession zugunsten der Abgeordneten gegenüber der Regierung die Clausel hinzu, dafs auch an Montagsitzungen der Beginn der Budgetberatung durch Amendements und Anfragen hinausgeschoben werden kann, sobald die Beratung einer der drei grofsen Classen des Etats, des Armee-, Flotten-, und Civil Service-Budgets, eröffnet wird, ebenso wenn der Regierung ein vorläufiger Credit oder eine aufserordentliche Nachtragsforderung bewilligt werden soll. Der betreffende Amendementsantrag mufs aber im Zusammenhange stehen (has to be relevant) mit der betreffenden in Verhandlung gezogenen Classe des Budgets. Diese Regel ist dann 1882 als die elfte der von Gladstone vor-

es ebenso im Interesse der Regierung liegt, dafs kein Anwurf gegen sie erhoben werde, dessen Discussion die Regierung ausweicht, dafs tatsächlich niemals eine praktische Schwierigkeit bestehen wird, wirkliche Beschwerden im Hause vorzubringen, wenn auch weitere Einschränkungen des Privilegs der Mitglieder inbezug auf die Debatten vor Eingang in den Budgetausschufs vorgeschrieben werden sollten?" — „Nein, ich glaube nicht, dafs solche Schwierigkeiten bestehen." — „Was halten Sie für wichtiger: dafs jedes einzelne Mitglied Gelegenheit haben solle, irgendeine Grille öffentlich zu fangen und das, was seiner Einbildung nach eine Beschwerde ausmacht, was aber für die Majorität keine solche ist, dem Hause vorzubringen; oder dafs für die Durchführung der wichtigen Staatsgeschäfte mit Raschheit und Sicherheit gröfsere Sorge getragen würde?" — „Das Wichtigste natürlich ist, die Staatsgeschäfte, die gegenwärtig sehr behindert werden, durchzuführen." — „Und halten Sie es nicht für zu hart, die Privilegien der einzelnen Mitglieder in gewissem Mafse einzuschränken, um jene Sicherheit und Raschheit zu erlangen?" — „Nein, das ist nicht meine Meinung." (Min. of Evid., 1878, qu. 541—543.)

geschlagenen Resolutionen zur Reform der Geschäftsordnung erneuert, hierbei aber auch auf alle Budgetsitzungen erstreckt worden, gleichviel, an welchem Tage der Woche die Sitzung stattfindet; und in dieser Gestalt bildet sie als Standing Order 17 einen festen Bestandteil der gegenwärtigen Geschäftsordnung.

In der Debatte über diese neue Standing Order traten die Bedenken deutlich hervor, die auf vielen Seiten gegenüber der Tendenz, die Initiative der Abgeordneten zu verringern, bestanden. Die alten Ansichten conservativer Parteiführer wurden da ins Treffen geführt. Von einem der Redner, Mr. Rylands, wurde die Erinnerung an Worte Palmerstons aufgefrischt, die wegen der typisch englischen Auffassung vom Parlamentarismus, die sie enthalten, verdienen, der Vergessenheit entzogen zu werden. Palmerston hatte im Jahre 1861 anläfslich einer Geschäftsordnungsdebatte gesagt: Dieses Haus hat noch eine andere Function zu leisten, die das gröfste staatliche Interesse involviert: nämlich seine Function, der Dolmetsch (Mouthpiece) der ganzen Nation zu sein; das Organ, durch welches alle Meinungen, alle Beschwerden, alle Kenntnis von Übelständen alle Hoffnungen und Erfahrungen, alle Wünsche und Ratschläge, die inmitten des Volkes im weitesten Sinne vorhanden oder rege sind, zum vollen Ausdrucke gelangen, discutiert, beantwortet, geprüft und eventuell zur Abhilfe gebracht werden. Diese Function sei seiner Meinung nach ebenso wichtig wie die beiden anderen grofsen Functionen des Parlamentes. — Dafs diese neue Bestimmung der Geschäftsordnung als Mittel gegen die Obstruction nicht das geringste zu bedeuten habe, sprach Parnell mit fast zynischer Offenheit aus und die Ereignisse haben ihm Recht gegeben. (Vgl. Hansard, Debates, 1879 [243], p. 1342, 1861 [162], 1491. Annual Register 1879, p. 34.)

Damit war für einen grofsen Teil der Geschäfte des Hauses ein grofses Prinzip, das Prinzip der Gebundenheit der Tagesordnung zu Gunsten der Regierung, und deren Sicherung gegen die freie Initiative der Abgeordneten endgültig und vollständig durchgeführt. Es bedarf keiner langen Ausführungen darüber, dafs damit der seit Anfang des 19. Jahrhunderts hervortretenden Veränderung in der Stellung des Ministeriums zum Hause in einem wesentlichen Punkte der Geschäftsordnung ausdrücklich Rechnung getragen war. Sobald einmal die Regierung politisch vollständig ein Organ des Unterhauses geworden war, mufste unausweichlich als notwendige Folge davon der Regierung hinwiederum ein gröfserer Einflufs auf die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte eingeräumt werden. Waren früher Regierung und Unterhaus wie zwei

Gewalten einander gegenübergestanden, von denen die eine, die Volksvertretung, mit der Befugnis, ihre Geschäfte nach ihrem Belieben zu ordnen und zu führen, ihre völlige Unabhängigkeit beurkundete und unwiderstehliche Macht ausübte, so trat diese Auffassung immer mehr aus dem Bereiche praktischer Politik zurück, seitdem eine englische Regierung, die mit dem Unterhause in Conflict stand, zu etwas völlig Undenkbarem, Absurdem geworden war. Nun mufste notwendigerweise die gegenteilige Auffassung hervortreten: die Geschäftsordnung des Hauses, dessen abhängiger Vertrauensmann das Cabinet ist, mufs sich zu einem für die Regierungstätigkeit dieses letzteren brauchbaren Apparat umbilden[1]. Das geht natürlich langsam, aber doch unaufhaltsam vor sich.

Die ersten Hauptetappen haben wir bisher verfolgen können. 1811 beginnt — als Sache der Convenienz — die Einräumung besonderer Regierungstage. Die dadurch verkürzte Initiative der Abgeordneten findet dagegen das Auskunftsmittel der Amendements zum Eingehen in das Committee of Supply, Die daraus entstehende Reibung führt zu den oben geschilderten Bemühungen und ihrer endgültigen Lösung zugunsten der Regierung.

Vor dem Select Committee von 1878 wurde übrigens die in den unmittelbar vorhergehenden Sessionen ungemein stark hervorgetretene Verschleppung der Geschäfte des Hauses auch noch von anderen Gesichtspunkten aus eingehend untersucht. Insofern die bezeichnete Erscheinung mit dem Hervortreten methodischer Obstruction zusammenhing, wird darüber besser erst im nächsten Capitel gehandelt werden; hier ist jedoch schon die passende Stelle, um auch noch die übrigen, ausschliefslich mit der Technik des Verfahrens zusammenhängenden Momente,

[1] Auch in diesem Punkte, wie in vielen anderen Beziehungen, läfst sich die Unhaltbarkeit der Theorie von der Trennung der Gewalten deutlich erkennen, und zwar in erster Linie für den ganzen Kreis des englischen Staatsrechtes. Dafs aber auch vom Standpunkte der Lehre vom modernen Staate überhaupt gerade das Problem der Geschäftsordnung des Parlamentes diese alte doctrinäre Grundlage des Verfassungsstaates als unbrauchbare, in ihren praktischen Consequenzen geradezu staatsfeindliche Lehre angesehen werden mufs, darüber vgl. die Ausführungen im Schlufsabschnitte.

die vor diesem Committee zur Sprache gekommen sind, kurz anzuführen.

In sehr bemerkenswerter Weise beurteilte Sir Thomas Erskine May die Nachteile, die sich aus dem längst üblichen Verfahren in betreff der von Private Members eingebrachten Gesetzentwürfe herausgebildet hatten. Dadurch, dafs es zur Regel geworden war, gleich zu Beginn der Session alle dem Privatfleifse der Abgeordneten entspringenden Bills anzumelden und zur ersten Lesung zu bringen, sei, wie May ausführte, das Order Book des Hauses vom Anfang an regelmäfsig überfüllt. Der dem Committee gemachte Vorschlag, auch für die Bills dieselbe zeitliche Schranke einzuführen, wie sie für die Anmeldungen der angemeldeten Resolutionsanträge (Notices of Motion) bestand, erwies sich in Mays Beleuchtung als wenig empfehlenswert[1]. Tatsächlich ist es bei jenem Verfahren bis zur Gegenwart geblieben. Hierbei ist aber von besonderem Interesse die von May im Einklange mit dem Committee gemachte Feststellung: dafs die Masse solcher jährlich eingebrachten Private Members Bills in schreiendem Mifsverhältnisse stehe zu der Zahl derjenigen von ihnen, die tatsächlich am Ende der Session als Gesetz in das Statute Book gelangen[2]. Als Grund hierfür wurde vor allem die damals schon feststehende Praxis erkannt, nach welcher das Haus in der grofsen Regel der Fälle keiner solchen Bill die Erlaubnis zur Einführung (Motion for Leave) versage. Sowohl May wie der Speaker drückten den Wunsch aus, dafs wieder zur älteren Praxis zurückgegriffen und diese Bills noch vor der ersten Lesung zur Debatte gegestellt würden. Damit allein würde schon eine grofse Zahl völlig aussichtsloser privater Gesetzentwürfe daran verhindert, die Tagesordnung zu beschweren[3]. Tatsächlich ist aber dieser Weg nicht eingeschlagen worden und es bestehen die 1878 gerügten Zustände gegenwärtig ebenso fort, wie sich auch die Zahl der jährlich zur wirklichen Beratung und Gesetzwerdung gelangten Bills von Private Members noch mehr verringert

---

[1] Min. of Evid. Comm. of 1878, qu. 91—94.

[2] Ib. qu. 123. Vgl. Tabelle unten S. 148.

[3] Min. of Evid. 1878, qu. 108—135, 605.

hat[1]. Die Resolutionen. die das Committee in den bezeichneten Richtungen dem Hause vorschlug, bezweckten das Verbot, die zweite Lesung oder spätere Stadien der Behandlung solcher Bills über einen Monat hinaus zu beantragen; ferner sollte nach dem 1. Juni die ganze Masse dieser privaten Gesetzentwürfe entsprechend ihrem bis dahin gemachten Fortschritte so auf die Tagesordnung gesetzt werden, dafs die jeweils am weitesten vorgeschrittenen Bills voranzustellen sind. Die erste dieser Resolutionen ist bis zur Gegenwart nicht zur Annahme gelangt; dagegen ist die zweite am 29. Februar 1888 vom Hause beschlossen und dauernd aufrecht erhalten worden. (Standing Order 6.) Dafs May auch vor diesem Untersuchungausschusse sein Verlangen nach Standing Committees zur Erleichterung des Geschäftsganges in der Beratung von Bills wiederholte, sei nur deshalb bemerkt, weil die 1882 erfolgte endgültige Einsetzung derselben unmittelbar auf seine Ausführungen von 1878 zurückgeht.

Von besonderer Bedeutung ist ferner die vorzüglich vom Speaker Brand gegebene Aufklärung über die den Geschäftsgang lähmende Wirkung der dilatorischen Anträge auf Vertagung des Hauses, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts als ein neues Mittel in der Hand des einzelnen Abgeordneten zur Verzögerung der im Tagesprogramm vorgesetzten Geschäfte herausgebildet hatte. Und zwar ist diese Praxis in Zusammenhang mit dem Institut der Interpellationen (Questions) entstanden[2]. 1835 erscheinen die ersten Interpellationen gedruckt im Notice Paper. Seit 1869 war die Einräumung eines bestimmten Platzes für letztere im Notice Paper sowie eines festen Zeitabschnittes in der Stunde vor Eingang in die Tagesgeschäfte eingeräumt worden. Es hatte sich nun der Usus

[1] Vgl. Report 1878, qu. 123—136, 608, 647—674. Der Vorschlag, dafs eine Abschrift jeder Bill eines Private Member vor der Einbringung im Hause im Public Bill Office niedergelegt werden müsse, ist angenommen worden und heute feststehende Praxis. Die Mitteilung dieser Gesetzentwürfe durch Beilegung zum Notice Paper wurde mit Recht abgelehnt, weil das zu unerträglicher Ausdehnung des letzteren und schwer zu überwindenden Schwierigkeiten in der Druckherstellung des Notice Paper führen würde. (Qu. 162.)

[2] Der früheste Fall einer an einen Minister gerichteten formellen Interpellation ist im Jahre 1721 gegeben.

herausgebildet, dafs ein Abgeordneter, der mit der Interpellationsbeantwortung seitens des Ministers unzufrieden ist, hierüber eine Debatte provoziert. Da es aber ein alter unumstöfslicher Grundsatz der Geschäftsordnung des Unterhauses war, dafs ohne eine vom Speaker vorgelegte Frage (Question) eine Debatte unzulässig sei, so stellte der betreffende Abgeordnete — wie der Ausdruck lautete: to put himself right, d. h. um sein Vorgehen mit der Geschäftsordnung in Einklang zu bringen — den Antrag auf Vertagung des Hauses zum Zwecke der Discussion jenes Gegenstandes[1]. Es ist klar, wie gefährlich der geringste Mifsbrauch dieser Praxis für die Ordnung der Geschäfte werden mufste. Abgesehen davon, dafs sie als bequemstes Obstructionsmittel diente, wovon später noch die Rede sein wird, erschienen dem Speaker diese plötzlich hervorbrechenden Anträge als schwere Störungen des doch vom Hause immer mehr betonten Prinzips der „Certainty of Business", der Sicherheit in der Erledigung und Reihenfolge des vorgesetzten Tagesprogrammes[2].

Die Worte des Speakers selbst geben die beste Schilderung der Verhältnisse. „Wie das Committee weifs", heifst es da, „ordnet das Haus Tag für Tag die Geschäfte, die es vornehmen will, nach seinem eigenen Belieben und setzt die Reihenfolge fest, in welcher die Geschäfte erledigt werden sollen. Wenn aber Abgeordnete berechtigt sind, bevor das Public Business zur Verhandlung kommt, irgend eine Frage in der Form eines Antrages auf Vertagung des Hauses aufzuwerfen, so ist es ganz natürlich, dafs die Ordnung in der Durchführung des Public Business gänzlich gestört wird. Diese Praxis besteht

---

[1] Bei den Lords ist seit jeher die Möglichkeit gegeben, über Interpellationsbeantwortungen eine unformale Debatte (ohne Vorliegen bestimmter question) zu führen. Vgl. **May**, Parl. Pract., S. 206, 236.

[2] Min. of Ev. 1878, qu. 323—365. Schon vor dem Committee von 1848 war ein Auskunftsmittel zur Beseitigung dieser formalen Vertagungsdebatten dahin vorgeschlagen worden, dafs jeder vor Erledigung der Tagesordnung gestellte Antrag auf Vertagung nach gehöriger Unterstützung sogleich zur Abstimmung gebracht werden müsse. Auf Betreiben Sir Robert Peels war dieser Vorschlag vom Committee selbst abgelehnt worden. Die Gefahr lag da nahe, dafs die Majorität in solchen Fällen ihr unbequeme Discussionen einfach durch Abstimmung beseitigen werde. Vgl. Min. of Ev. (1878) qu. 323 u. 324.

in beträchtlicher Ausdehnung, seit ich die Ehre habe, Speaker zu sein. Ich habe mich allerdings, so oft dazu Gelegenheit war, gegen diese Übung gewendet und in vielen Fällen ist es mir gelungen, Abgeordnete von diesem Vorgehen abzuhalten. Diese Praxis ist im höchsten Grade unzukömmlich und es sollte ihr, wenn irgend möglich, Einhalt getan werden"[1]. Das Mittel, das der Speaker vorschlug, ist nun deshalb von besonderem Interesse, weil aus diesen Ausführungen wenige Jahre später die Formulierung jener Standing Order hervorging, die den Dringlichkeitsantrag ins englische Unterhaus gebracht hat. Brand fuhr fort: „Ich kenne nur einen Weg, auf welchem diese Änderung möglich wäre, und ich will ihn dem Committee vorlegen. Ich denke, es würde unrichtig sein, eine starre Regel aufzustellen, dafs bei keiner Gelegenheit ein solcher Antrag gestellt werden dürfe. Denn es können dringliche Angelegenheiten auftauchen, die sofortige Beratung durch das Haus erfordern. Wie mir scheint, könnte möglicherweise die Methode befolgt werden, dafs, bevor das Public Business an die Reihe kommt und wenn ein Abgeordneter dann eine Frage dringlicher Natur zu discutieren wünscht, er dies schriftlich dem Speaker bekanntgeben soll. Der Speaker hätte hierauf dem Hause zu erklären, dafs dieser oder jener Abgeordnete eine Frage dringlicher Natur zu besprechen wünscht. Hierauf wäre der betreffende Antrag vom Speaker zu verlesen und das Haus zu befragen, ob die Discussion stattfinden soll. Die Entscheidung über diese Frage müfste ohne Amendement oder Debatte erfolgen. Das Haus würde so imstande sein, zu sagen, ob das wirklich ein dringlicher Gegenstand ist."

Die gegenwärtige Standing Order 10, auf einem Beschlusse des Hauses vom 27. November 1882 beruhend, hat diesen Vorschlag des Speakers fast wörtlich acceptiert. Auf solche Weise ist also das Institut des Dringlichkeitsantrages in die Geschäftsordnung des Unterhauses gekommen.

Überblicken wir nunmehr den Gang der Reform der Geschäftsordnung in den ersten vier Jahrzehnten seit der Wahlreform von 1832, so lassen sich unschwer einige hauptsächliche

[1] Ibid. qu. 325. Vgl. die gleichlautenden Klagen des Speakers vor dem Ausschusse von 1848 oben S. 109.

Ergebnisse feststellen. Vor allem ergibt sich als wichtiges Resultat die Tatsache, dafs in dem Mittelpunkte der Bestrebungen zur Verbesserung des Verfahrens im Unterhause das Verhältnis der Regierung zum Parlamente steht. Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts sehen wir in diesem Verhältnis eine Änderung langsam, aber unverkennbar sich vollziehen. Die parlamentarische Regierung durch ein aus der Majorität beider Häuser des Parlamentes gebildetes Cabinet, deren Ursprung in die ersten Jahre des 18. Jahrhunderts zurückreicht, beginnt erst nach den inneren Kämpfen in Georgs III. erster Regierungsperiode, die mit dem Siege des jüngeren Pitt schliefst, festere staatsrechtliche Gestalt anzunehmen. Je schärfer nun die Umrisse in ihrer Gestalt hervortreten, je mehr die politische Einheitlichkeit des Ministeriums als seine Existenzbedingung erkannt wird, je mehr sich die gesamte Führung der Regierung in dem Cabinet ausschliefslich conzentriert und zugleich das Vertrauen des Unterhauses zur unerläfslichen Voraussetzung seiner Wirksamkeit wird, desto mehr mufs sich naturgemäfs auch das Verhältnis des Parlamentes und ganz besonders des Unterhauses zu der aus seiner Mitte gebildeten Regierung ändern. Es ist hier nicht die Aufgabe, diese Veränderung erschöpfend zu charakterisieren, sondern vielmehr, sie hauptsächlich in einer einzigen Richtung zu verfolgen: nämlich in Hinsicht auf das Verfahren des Unterhauses bei der Erledigung seiner Geschäfte[1]. Und da ist das entscheidende Moment dies, dafs die Regierung praktisch genommen zu einem Ausschusse der Mehrheit des Unterhauses geworden ist. Daraus ergeben sich notwendigerweise mehrere für die Reform der Geschäftsordnung bestimmte Consequenzen. Die Regierung, nunmehr politisch und staatsrechtlich ein Mandatar des Unterhauses, vereinigt in rasch ansteigendem Mafse die legislatorische Initiative des Parlamentes in ihrer Hand. Als Diener der Krone mit der Fülle der formellrechtlich immer noch beim Souverän ruhenden Executivgewalt und Patronage ausgestattet, wird dem Ministerium, das

[1] Vgl. über die Geschichte des Cabinets und seine gegenwärtige parlamentarische Stellung die Ausführungen unten im vierten Abschnitte des zweiten Buches.

nunmehr sein Recht auf Existenz ausschliefslich in dem Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses begründet findet, von letzterem notwendigerweise als Ausdruck dieses Vertrauens immer mehr der entscheidende Einflufs auf die Tätigkeit des Hauses sowohl deren Inhalte wie ihrer Ordnung nach eingeräumt, die Führung überlassen. Das findet seinen Ausdruck darin, dafs für den ersten Minister der Krone, der Mitglied des Unterhauses ist, Namen und Function eines Leader of the House aufkommen [1]. Nicht nur inbezug auf die gesamte Politik des Reiches, sondern auch hinsichtlich der jeweiligen Beschäftigung des Hauses geht die Initiative ganz in die Hand der Regierung über. Aus dem gleichen Grunde erklärt sich die Erscheinung, dafs die Zahl der von Private Members durchgeführten wichtigen Public Bills seit 1832 immer mehr abnimmt, die der Regierungsbills relativ und absolut erheblich ansteigt [2]. Es ist überhaupt für das moderne England eine der wichtigsten und folgen-

[1] Die Bezeichnung „Leader of the House" scheint mir als Terminus technicus vor der Mitte des 19. Jahrhunderts noch nicht ganz festzustehen. Denn noch in einer Debatte von 1840 wird Lord John Russell, der im Ministerium Melbourne First Minister of the Crown im Unterhause ist, nicht kurzweg so genannt, sondern als „the noble Lord, who has to conduct on the part of the Crown the business of the country in this House." (Hansard, 1840, [54] 1169.) Cohen ist, soweit ich sehen kann, der erste continentale Schriftsteller, der in seiner 1868 erschienenen Schrift den Ausdruck so anwendet; in seinen 1847 erschienenen Artikeln über das Parlament (Pölitz, Neue Jahrbücher, 289 ff.) fehlt er dagegen noch.

[2] Dies ist vollends der Fall in der Gegenwart. Vgl. die folgende, von Sir Courtenay Ilbert in seinem ausgezeichneten Buche „Legislative Methods and Forms", p. 215 mitgeteilte Tabelle über den Anteil der Private Members und der Regierung an den in den einzelnen Jahren sanktionierten Gesetzen:

Session	Totalsumme der eingeführten Bills	Regierungsbills	Private Members Bills	Sanktion erhielten	
				Regierungsbills	Pr. Members Bills
1895	263	66	197	38	12
1896	256	65	191	44	16
1897	263	67	196	54	16
1898	259	65	194	49	17
1899	224	53	171	37	16
1900	238	66	172	49	15

reichsten Erscheinungen: die Tatsache, dafs die Gesetzgebung, sowohl was Initiative und Vorbereitung als auch die Durchbringung der Gesetze betrifft, nahezu vollständig von der Regierung monopolisiert wird. Damit ist im Grunde genommen nichts Neues im englischen Staatsleben geschaffen: in den beiden grofsen schöpferischen Perioden der englischen Staatsentwicklung, in der Periode der drei Edwarde im 14. Jahrhundert sowie in der Tudor-Epoche im 16. Jahrhundert ist die ganze legislative Kraft von der Executive ausgegangen; seit 1832 ist dies nun wieder der Fall, nachdem im 18. Jahrhundert die legislative Initiative der Regierung aufserordentlich zurückgetreten war. Allerdings darf nie übersehen werden, dafs die Regierung im modernen England immer nur ein lebendiges unabtrennbares Stück des Parlamentes selbst ist. Formellrechtlich betrachtet ruht auch heute noch die Initiative völlig bei den Abgeordneten. Nur als Abgeordneter oder Peer kann auch in der Gegenwart ein Minister im Unter- oder Oberhause seine Regierungsbill einbringen und in keiner anderen Eigenschaft.

Auch hier sehen wir wieder die bekannte, so charakteristische Erscheinung der englischen Verfassung hervortreten, dafs die alten Formen mit gänzlich verändertem politischen Inhalte fortbestehen. Man kann, sagt Sir Courtenay Ilbert[1], nicht genug den Unterschied betonen, der seit 1832 im ganzen Charakter der englischen Gesetzgebung eingetreten ist. Im 18. Jahrhundert war die allgemeine Gesetzgebung überhaupt unbedeutend: zahllose kleine Gesetze, die heute als Local Acts gelten würden, Zollgesetze, gewerbe- und verkehrspolitische Detailmafsregeln machten die grofse Masse der Statuten aus. Und wie ganz anders war auch damals die Stellung der Regierung! Ein hervorragender alter Parlamentarier, Sir Charles Wood, der spätere Lord Halifax, sagt in einem Rückblick, den er 1855 auf das Parlament in den zwanziger Jahren lenkt: „Damals waren die Functionen der Regierung wesentlich executiver Art. Änderungen in den Gesetzen wurden von unabhängigen Abgeordneten eingebracht und nicht als Parteifragen, sondern durch Vereinigung derselben auf beiden Seiten des Hauses durchgebracht". Damals war gesetzgeberische

[1] Legislative Methods and Forms (Oxford 1901), p. 211.

Initiative nicht Sache der Regierung. Die Thronrede enthielt kein legislatives Programm. Eine Generation später ist dies alles geändert. Jeder Abgeordnete weifs, dafs er ohne die Regierung seine Bill kaum durchsetzen kann. Was aber vollends der Regierung in allen wichtigen legislativen Problemen die — heute kann man sagen — ausschliefsliche Initiative verschafft, ist die grofse Schwierigkeit moderner Gesetzgebung, die bei jedem Schritte mit zahllosen ökonomischen, sozialen und im bestehenden Rechte liegenden Schwierigkeiten und Rücksichten zu kämpfen hat. Der Aufbau der modernen englischen Local- und Zentralverwaltung hat darin einen executiven Mechanismus geschaffen, dessen Compliziertheit den vielfach verschlungenen Bedürfnissen der modernen Gesellschaft entspricht, der aber bei jeder Änderung des bestehenden Rechtes in Betracht gezogen werden mufs. Gleichzeitig unterliegt bei der widerstreitenden Natur der zahllosen Interessen, die von jeder gröfseren legislativen Action betroffen werden, jedes Gesetz sowohl im Parlamente wie in der Presse einer in früheren Zeiten unbekannten, eingehenden, öffentlichen Kritik, die den Gesetzgeber nötigt, von vornherein wohlgerüstet auf den Plan zu treten. Alle diese Bedingungen zu erfüllen ist gegenwärtig eigentlich nur mehr die Regierung imstande. Damit hängt denn auch die vermehrte Sorgfalt zusammen, welche die moderne englische Regierung dem rein technischen Moment der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen zuwenden mufs. Dies findet seinen Ausdruck in der Schaffung eines neuen bedeutenden Amtes, das speziell dieser Aufgabe zu obliegen hat: des sogenannten Parliamentary Counsel of the Treasury, des Rechtsbeistandes der Regierung in allen technischjuristischen Arbeiten der Gesetzgebung. Das Amt ist bezeichnenderweise schon seit 1837 in Verbindung mit dem Home Secretary permanent und ist 1869 in seiner gegenwärtigen Gestalt organisiert worden[1].

Mit diesen in der völlig veränderten Stellung des Ministeriums zum Unterhause begründeten Erscheinungen ist, wie wir wissen, eine weitere, für die Entwicklung der Geschäftsordnung ausschlaggebende Folge verknüpft: dafs nämlich der Regierung und ihren Vorlagen ein bestimmter Teil der Zeit und Kräfte

[1] Vgl. Ilbert, Legislative Methode and Forms, p. 78—84, 218.

des Unterhauses von vornherein zur Verfügung gestellt, für sie **festgelegt** wird. Das Ministerium, das nun längst zu einem politischen Organ des Hauses geworden, stellt inmitten des parlamentarischen Lebens das Element der Planmäfsigkeit in der Verwendung der Zeit und Kräfte des Unterhauses vor. Ihm kommt es darauf an, dafs die Verhandlungen soviel als möglich den von der Regierung ins Auge gefafsten Zwecken dienen, dafs ferner diese Verhandlungen soviel als möglich gesichert bleiben vor den Zufälligkeiten des politischen Kampfes, den Launen einer Versammlung, dem Vordrängen der Bestrebungen einzelner Mitglieder oder Gruppen von solchen. Schon nach den bisherigen Ausführungen ist klar, dafs sich in dieser scheinbar rein technischen Verbesserung der Geschäftsordnung in Wirklichkeit eine politische Erscheinung von gröfster staatsrechtlicher Tragweite ausspricht. Die Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems hat in England das Wesen der Regierung völlig verändert. Dafs dieses Ergebnis auf den englischen Parlamentarismus hinwiederum eine tiefe, über die Geschäftsordnung weit hinausgehende Rückwirkung auszuüben begonnen hat, wird noch in anderem Zusammenhang erörtert werden. Die unmittelbare Wirkung auf die Geschäftsordnung ist leicht zu übersehen.

„In allen Verbesserungen, die wir in den letzten Jahren gemacht haben“, sagt der Speaker im Jahre 1854, „sind wir bestrebt gewesen, es so einzurichten, dafs das Haus immer genau weifs, was es zu tun haben wird und dafs unseren Verhandlungen ein gewisses Mafs von Sicherheit in der Durchführung des Programmes garantiert ist“ [1]. Demgegenüber repräsentiert der einfache Abgeordnete, das Private Member, das Element der politischen Beweglichkeit, der Initiative des einzelnen Abgeordneten sowie einzelner Classen- und Interessengruppen im Hause, ferner das Recht der Kritik, die den Abgeordneten sowohl in der Regierungspartei wie in der Opposition als Pflicht obliegt, damit an entscheidender Stelle die öffentliche Meinung jederzeit Ausdruck gewinne. Dazu kommt aber ganz besonders, dafs dem einzelnen Mitglied der Opposition noch mehr freier Spielraum erwünscht ist, um alle Mittel der Parteitaktik im Hause an-

[1] Min. of Ev., Committee von 1854, qu. 516.

wenden zu können. So steht infolge des Systemes der parlamentarischen Parteiregierung das Staatsinteresse jederzeit verkuppelt mit dem Interesse der regierenden Partei, sich an der Macht zu erhalten, gegenüber den legislativen und politischen Interessen und Bestrebungen der einzelnen Mitglieder innerhalb beider Parteien und daher fordert die mit der Verantwortung der Regierung belastete Mehrheitspartei immer gröfseren Anteil an der Zeit und gröfseren Einflufs auf die sachliche Aneinanderreihung der Geschäfte des Unterhauses[1]. Es ist nun begreiflich, dafs sich gegen solche Einschränkung der freien parlamentarischen Tätigkeit des einzelnen privaten Abgeordneten aus deren Mitte Gegenwehr erheben mufste. Dies hat aber den Lauf der Dinge nur verzögern, nicht hemmen können. Die immer weiter fortschreitende Expropriation des Private Member zugunsten der die Regierung bildenden Mitglieder des Hauses vollzieht sich unaufhaltsam, wenn auch langsam und unter bestimmten Conzessionen an die Gegenseite. In diesen letzteren liegt der Erfolg ausgedrückt, den die Bestrebungen der Private Members, sich als lebendiger Factor des Unterhauses gegenüber der Regierung zu erhalten, in dieser Periode doch noch in beträchtlichem Ausmafse errungen haben. In subtil ausgebildeten Einrichtungen versuchen die nichtoffiziellen Abgeordneten beider Parteien, sich gegen die Übermacht der Regierung im Unterhause gewissermafsen zu verschanzen. Hierher gehören die oben ausführlich dargestellten Bestimmungen der neueren Geschäftsordnung über die Zulässigkeit freier Debatten an Regierungs- und Budgettagen, hierher die formalen Vertagungsanträge in Anknüpfung an die Interpellationen. Dadurch hat nun die Geschäftsordnung schon seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts einen gewissen künstlichen und ausgeklügelten Charakter erhalten, der von den ursprünglichen Grundlinien der historischen Geschäftsordnung deutlich abweicht. Wir befinden uns eben in dieser Periode im entscheidenden Übergangs-

[1] Die Tatsache, dafs das englische Ministerium die Delegation einer Partei vorstellt, ist von fundamentaler Bedeutung für das Wesen des englischen Regierungssystemes: allerdings mufs man sich stets das wirkliche Wesen der politischen Parteien Englands vor Augen halten. Vgl. darüber die Ausführungen unten S. 155 ff. und im vierten und fünften Abschnitt des zweiten Buches. Einige treffende Bemerkungen hierzu macht neuerdings Sidney Low, Governance of England, p. 34, 42.

zustande der Geschäftsordnung. Schon sind aber die Umrisse der neuen Grundanschauung über das Wesen der Geschäftsordnung klar zu erkennen. Die Ansicht, dafs das Unterhaus sich der Regierung gegenüber als eine besondere, als die höchste politische Gewalt behaupten müsse, hatte noch in den factiösen Kämpfen der ersten Hälfte der Regierung Georgs III. nicht geringe Berechtigung gehabt trotz der Fortschritte, die das Prinzip der parlamentarischen Regierungsweise seit Sunderland und Wilhelm III. gemacht hatte. In solcher Zeit bildete die Geschäftsordnung noch immer den festen Wall aller freiheitlichen, reinen Elemente gegen die damals im Unterhause so wirksamen Kräfte der Corruption durch den Hof und die Regierung. Alles das war jetzt längst vorüber. An Stelle des Mifstrauens gegen die Regierung als einer constitutionellen Cardinaltugend war das Vertrauen der Mehrheit zum Charakteristikum der Executive geworden. Dementsprechend ist das Parlamentsverfahren, rein als Mittel zur Erledigung der Geschäfte des Parlamentes betrachtet, seit der uneingeschränkten und dauernden Etablierung der parlamentarischen Regierungsweise nicht nur als ein Institut des Parlamentes, sondern auch als ein Regierungsbehelf des Ministeriums anzusehen. Das Cabinet, dessen Existenz auf dem Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses beruht und das vor der Nation die politische Verantwortung trägt für die möglichst erfolgreiche und rechtzeitige Erfüllung der Staats- und Reichsbedürfnisse, mufs in einem Staate, in dem die gesamten Staatsgeschäfte im Parlament conzentriert sind, durchwegs als Aufgaben des Parlamentes erscheinen, auch auf die Erledigung der Parlamentsgeschäfte einen weitreichenden, entscheidenden Einflufs ausüben können. Das Verfahren des Unterhauses, seine Geschäftsordnung, früher ein Bollwerk der Nation oder zum mindesten der im Parlamente vertretenen Classen der Nation, gegenüber Krone und Regierung, mufs nunmehr notgedrungen seinen Charakter ändern und innerhalb gewisser, durch das parlamentarische Regierungssystem gezogener Schranken zu einem wirksamen Instrumente des parlamentarischen Ministeriums selbst werden[1].

[1] Vgl. Rede des Premierministers Arthur Balfour in der Sitzung des Unterhauses vom 30. Januar 1902: „After all, our business now is not to fight with the crown."

Noch ein anderes Moment mufs aber zum Verständnisse dieser ersten Periode der Geschäftsordnungsreform hervorgehoben werden. Es ist dies die Tatsache, dafs die Beratung und Verbesserung des Verfahrens fast durchweg frei von Parteigeist und nicht als eine zwischen den beiden grofsen Parteien Englands streitige Materie, sondern im Gegenteile als eine Aufgabe des Unterhauses in seiner Gesamtheit aufgefafst und behandelt worden ist. Sowohl aus den Beratungsprotokollen der Untersuchungsausschüsse wie aus den Debatten des Hauses ergibt sich dies unzweifelhaft. Gewifs bestehen scharf ausgesprochene Meinungsverschiedenheiten in bezug auf einzelne Fragen des Verfahrens und seiner Reform, und zweifellos sind im Unterhause jederzeit auch erklärte Gegner der eben bezeichneten Richtung vorhanden, in welcher sich die Geschäftsordnung zu entwickeln strebt; aber diese Gegnerschaft ist nicht nur eine wesentlich sachliche Opposition, sie wird auch ohne Rücksicht auf die Parteistellung betätigt. Freunde und Gegner der einzelnen Neuerungen und Reformen sind auf beiden Seiten des Hauses gleichmäfsig zu finden. Die Reform des Verfahrens erscheint eben als eine Angelegenheit, in der sich das Unterhaus als Einheit fühlt. Das Staatsinteresse ist im allgemeinen der mafsgebende Gesichtspunkt und diejenigen, die bestrebt sind, die volle Gleichberechtigung des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Regierung in der Geschäftsordnung zu erhalten, tun dies von dem Standpunkte der politischen Verantwortlichkeit aus, die jedem Abgeordneten gleichartig auferlegt ist, deren Verringerung durch die immer stärkere Bevorrechtung der Regierung seitens der Geschäftsordnung befürchtet wird. Mit der Einschränkung des parlamentarischen Spielraumes für den Einzelnen und der ihr correspondierenden Verringerung der parlamentarischen Verantwortlichkeit erscheint nicht wenigen Parlamentariern doch auch wieder in erster Linie das Staatsinteresse beeinträchtigt.

Die Parteilosigkeit in der Beratung der Geschäftsordnung kann nun nicht als eine vereinzelte Erscheinung angesehen werden, sondern ist ein typischer und eminent charakteristischer Zug, der richtig begriffen bis zu dem Kerne des englischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts und des englischen Parteiwesens hineinführt. Gleich dem parlamentarischen

Verfahren und seiner Reform gibt es jederzeit noch eine Reihe anderer grofser öffentlicher Interessen, die vom englischen Unterhause unter dem beherrschenden Gesichtspunkte der Einheit der Volksvertretung und daher nicht als Parteisache betrachtet und beraten werden. Dafs dies geschieht, hängt gewifs in allererster Linie von dem Wesen der grofsen englischen Parteien selbst ab. Ohne hier über das Notwendigste hinausgehen zu wollen, mufs ich doch versuchen, diesen Zusammenhang klarzustellen. Hierzu ist zunächst ein Blick auf die neuere Entwicklung der englischen Parteien notwendig.

In den ersten vier Jahrzehnten nach der Reformbill von 1832 hat sich der englische Parlamentarismus und das Parteiwesen Englands ruhig auf der Bahn fortentwickelt, die mit der Wahlreform von 1832 eingeschlagen worden. War diese entscheidende Mafsregel noch als Folge tiefgehender, fast revolutionärer Erregung im Volke und im Parlamente selbst, als Frucht des Kampfes der beiden historischen Parteien, gewonnen worden, so ist die zweite Wahlreform von 1867, die in ihrer Wirkung eigentlich viel weiter reichte als die erste, ohne wirklichen Kampf inner- oder aufserhalb des Parlamentes Gesetz geworden. Gerade in dieser Frage zeigte sich nun am deutlichsten, was für den englischen Parlamentarismus dieser Epoche überhaupt das Charakteristische ist: nämlich die beinahe an Grundsatzlosigkeit streifende Verringerung des Gegensatzes der historischen Parteien. Aus den Whigs und Tories waren seit den dreifsiger Jahren des Jahrhunderts Conservative und Liberale geworden. Aber die Aufhebung der Kornzölle und die Anbahnung des volkswirtschaftlichen Liberalismus durch den so lange gefeierten Führer der Tories Sir Robert Peel hatte die conservative Wählerschaft und Partei dauernd in zwei Fractionen gespalten. Andererseits hatte sich noch aus der Zeit der Agitation für die erste Wahlreform auch in der Whig-Partei eine Differenzierung herausgebildet, indem sich an den aristokratischen Kern der alten Whigs ein radicaler Flügel angliederte, der in den vierziger und fünfziger Jahren durch die Anti-Kornzollbewegung eine weitere Verstärkung erfuhr. So erscheinen beide grofsen Parteien kaum ein halbes Menschenalter nach der ersten Wahlreform innerlich zersetzt, wenn auch äufserlich keine der Teilfractionen als selb-

ständige Partei hervortritt. Die neue grofse liberale Partei bildet sich nun aus dem Zusammenschlusse der Mehrheit der traditionellen Whigs mit den Radicalen und Peeliten, indem unter Gladstones Führung der Zusammenschlufs dieser ursprünglich heterogenen Elemente für ein Menschenalter eintritt. Der Wiederaufbau einer neuen conservativen Partei hingegen vollzieht sich unter Disraelis kluger, aber grundsatzloser Leitung langsam unter ausdrücklicher oder stillschweigender Annahme der meisten politischen, ökonomischen und sozialen Reformen, die ihm gegenüber Gladstones Reformliberalismus repräsentierte. Denn nur so vermochte diese neue conservative Partei zu hoffen, bei dem stetig in demokratischem Sinne erweiterten Wahlrechte eine Partei der Massen, damit eine Mehrheit zu werden und schliefslich zur Regierung zu gelangen.

Es bleibt also dem englischen Parlamentarismus der alte Charakterzug der zwei grofsen, abwechselnd zur Majorität und Regierung gelangenden Parteilager erhalten. Aber es sind mehr zwei gemeinsame Lager für eine Mehrheit verschiedener Interessengruppen, die auf beiden Seiten ihre Vertretung finden, als einheitliche, innerlich völlig gleichartige Heere, die sich schroff gegenüberstehen. Gewisse historische Traditionen, die von Tories und Whigs übernommen wurden, wirken wohl auch jetzt noch bei Conservativen und Liberalen fort; aber wenn schon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts die prinzipiellen Unterschiede zwischen den aristokratischen Tories und Whigs immer unbestimmter geworden, bis sie fast gänzlich verschwunden waren, so gilt dies nicht minder von ihren demokratischen Erben. Was die beiden grofsen Parlamentsparteien trennt, sind nicht unüberbrückbar tiefe Spaltungen innerhalb des gesellschaftlichen Körpers der Nation, grofse prinzipielle Differenzen, die etwa in den beiden politischen Parteien ihren Ausdruck finden. Denn es sind, wie gesagt, dieselben Standes- und Classeninteressen, wenn auch in betreff mancher Punkte in verschiedener politischer Nüancierung in beiden Parteilagern repräsentiert: man kann z. B. sagen, dafs das spezifisch agrarische Interesse noch immer ausschliefslich in der conservativen Partei steht, dafs die Trade-Unions und die Nonconformisten traditionell der liberalen Partei anhängen, dafs hinwiederum die hochkirchlichen Kreise fast regelmäfsig Tories

sind. In staatsrechtlicher Hinsicht besteht seit langem nur eine einzige tiefgehende Scheidungslinie, die durch die Home-Rule Politik Gladstones geschaffen worden ist. Aber auch dieser Gegensatz ist in dem letzten Jahrzehnt wesentlich gemildert worden. Was also die beiden regierungsfähigen Parteien trennt, sind nicht intransigente Grundsätze, sondern Verschiedenheiten in der Auffassung einzelner ganz concreter, wenn auch oft sehr bedeutender und das politische Interesse beherrschender Fragen der äufseren und inneren Politik, der Finanz-, Wirtschafts-, Sozial- und Kirchenpolitik: Verschiedenheiten, die sich aber, so wichtig sie auch zurzeit den Angehörigen der einen oder anderen Partei erscheinen, dennoch auf dem breiten Boden gemeinsamer nationaler Politik, gemeinsamer Grundanschauungen und Interessen erheben. Das aufserordentlich starke Nationalgefühl, die ungemein lebendige historische Tradition und das tief wurzelnde, alle Classen der Bevölkerung als nationale Eigenschaft durchdringende conservative Empfinden rufen in England eben immer wieder eine im Vergleiche zu anderen Staaten beispiellos starke politische und soziale Cohärenz der Nation über alle Parteiung hinweg hervor. Darin darf man den letzten Grund und die eigentliche Erklärung finden für die den beiden Jahrhunderten der parlamentarischen Regierungsweise so charakteristische Erscheinung: dafs gerade in dem classischen Lande der Parteiregierung und des Parteienkampfes jederzeit die grofsen staatlichen Gesamtinteressen aus dem Bereiche des Parteiwesens und der Parteifehde in ausdrücklichem oder stillem Einverständnisse herausgehoben erscheinen[1].

Dadurch aber, dafs diese politische Cohärenz auch dem neuen Parlamente seit 1832 zu eigen ist, wird in letzter Linie

[1] Die gegenwärtigen Vorgänge in der inneren Politik Englands zeigen wieder das bekannte Bild der Auflösung und gleichzeitigen Neuformierung der beiden Parteien unter dem Drucke einer neuen politischen Idee: des von Joseph Chamberlain in die Massen geschleuderten Schlagwortes vom schutzzöllnerischen Imperialismus. Die schon bisher erreichte Wirkung ist die, dafs die Trennungslinie des irischen Home-Rule-Gedankens so gut wie vollständig aus dem Bereiche praktischer Politik verschwunden ist. Die nächsten Wahlen zum Parlamente werden die

erst die Erhaltung jenes merkwürdigen Systemes der Regierung durch Parteiministerien ermöglicht, das sich aus der aristokratischen Parlamentsoligarchie des 18. Jahrhunderts in England herausentwickelt hat. War dieses System in Wahrheit nur darum zur Kraft gelangt, weil die Parteien jener Epoche — der Regierungszeit der beiden ersten Könige aus dem Hause Braunschweig — keine Parteien im strengen Sinne dieses Wortes, sondern Fractionen einer homogenen, das Reich regierenden Classe gewesen sind, die sich nur unter dem Einflusse führender Individualitäten von Fall zu Fall als Anwalt einzelner besonderer politischer Bestrebungen oder Ideen in zwei gesonderte Lager gruppiert haben, so wirkte die vorsichtige Wahlreform von 1832, die wieder nur eine bestimmte, die nationalen Interessen längst mitrepräsentierende Classe in das Parlament rief, dahin, jene Cohärenz des Unterhauses, seine soziale Gleichartigkeit und damit auch die Basis der parlamentarischen Regierung unerschüttert zu erhalten. England besafs und besitzt also sein System der Parteiregierung durch ein parlamentarisches Cabinet deshalb, weil es, um dies ganz paradox auszudrücken, keine Parteien im continentalen Sinne, weil es keine die nationale Einheit aufhebenden, die gemeinsamen politischen und staatsrechtlichen Grundlagen der Existenz des Reiches leugnenden Gegensätze innerhalb des Volkskörpers kennt[1].

---

beiden historischen Parteien wieder — wie vor 50 Jahren — als Freihändler und Schutzzöllner gegenüberstellen. Daneben bleiben gewifs auch die anderen, gegenwärtig die breiten Schichten Englands bewegenden Probleme der Unterrichts-, Sozial- und Steuerpolitik wirksam, aber sie stehen in zweiter Linie.

[1] In voller Klarheit spricht sich über das Wesen der englischen Parteiregierung, das auf dem Continent so oft mifsverstanden wird, eine Rede des gegenwärtigen Premierministers Arthur Balfour vom 20. September 1902 in seinem Wohnorte Haddington aus. Seine Ausführungen sind so treffend und bei der Stellung des Redners so autoritativ, dafs sie am besten in voller Ausführlichkeit wiedergegeben werden. Balfour sagt: „Die britische Verfassung, wie sie in der Gegenwart gehandhabt wird, ist in ihrem Wesen ein Parteiensystem; aber ein solches kann nur bei wirklich gesunden politischen Verhältnissen, überhaupt nur unter den denkbar besten Bedingungen arbeiten, wenn nämlich die Gegensätze zwischen den Parteien zwar realer Natur, aber doch nicht fundamental oder von so revolutionärem Charakter sind, dafs sie die Classen der Ge-

Und nun ist wohl auch zur Genüge erklärt, weshalb sich in den vier Jahrzehnten seit 1832 die bisher geschilderte Phase der Reform der Geschäftsordnung friedlich vollzogen hat, ohne irgendwie zum Streitgegenstand der beiden Parteien zu werden. Da beide historischen Parteien abwechselnd die Verantwortung der Regierung zu tragen haben, ja, wie später noch gezeigt werden wird, die jeweilige Opposition in merkwürdiger Weise

---

sellschaft oder die verschiedenen Gruppen von Ansichten in gegenseitiger hoffnungsloser Entfremdung trennen. Es ist in unserer Geschichte vorgekommen, dafs der Unterschied zwischen den beiden Parteien im gegebenen Augenblicke nicht auf irgend einer grofsen Frage staatlicher Politik beruhte. Es war oft ein Gegensatz von Männern und nicht von Mafsregeln oder Prinzipien. Die Gefahr bei solcher Lage der Dinge ist die, dafs die Politik zu einem — nicht einmal anständigen — Spiel wird. So ist es in verschiedenen Perioden unserer Geschichte gewesen, als man um den Beutepreis der Macht, um die Pfründen der Staatsämter, um die amtliche Patronage kämpfte und um nichts Besseres zu kämpfen hatte. Glücklicherweise sind Patronage und Amtseinkommen durch eine weise Gesetzgebung so verringert worden, dafs das Element geldhungriger Versuchung meiner Meinung nach für immer aus unserem öffentlichen Leben ausgeschieden ist. Aber immerhin bleibt es wahr, dafs, wenn zwischen den Parteien keine ernstliche Streitfrage besteht, die Politik einem internationalen Fufsballmatch allzu ähnlich wird, einem blofsen Spiel, an dem jeder des Gewinnens halber eifrig interessiert ist — um eine Wahl zu gewinnen oder in einer Abstimmung zu siegen, um die eigenen Minister ins Amt und die gegnerischen aus dem Amt zu bringen. Und da kommen dann die grofsen politischen Fragen zu wenig in Betracht. Aber das ist doch das kleinere der beiden hier möglichen Übel. Das andere Übel, an dem einige von unseren continentalen Nachbarn in ihrer Geschichte schwer gelitten haben, liegt darin, dafs sie versucht haben, das System der Parteiregierung anzuwenden, obgleich die Gegensätze zwischen den Parteien so einschneidend, so vitaler Natur waren, dafs die an der Regierung Befindlichen die Gegner zu vernichten und letztere mit revolutionären Mitteln zur Macht zu gelangen strebten, wenn andere Wege ihnen nicht mehr offen standen. Unter solchen Umständen kann aber — meiner Meinung nach — eine Repräsentativverfassung nicht mit irgend einer Hoffnung auf günstigen Erfolg arbeiten. Zum Glück scheint dem britischen Blut von Natur aus eine Art von Mäfsigung eigen zu sein, die uns in den Stand setzt, politische Gegner zu sein, ohne dafs wir uns gegenseitig alle möglichen gemeinen Motive unterschieben. Nur deshalb, weil wir fähig sind, in der Politik einander ruhig — relativ ruhig — zu beurteilen und mafsvoll zu kritisieren — wenigstens relativ mafsvoll —, konnten wir die englische Verfassung zu dem Erfolg machen, der sie ist." (Daily Chronicle vom 22. September 1902.)

indirect an der Erledigung der Staatsgeschäfte im Parlamente mitbeteiligt ist, so betrachten beide Parteien die Geschäftsordnung des Unterhauses als ein ihnen gemeinsames Regierungswerkzeug. Und darum findet ein hemmender Widerstand gegen die Umgestaltung der Geschäftsordnung in dem damit bezeichneten Sinne nur insoferne statt, als das einzelne Mitglied ohne Rücksicht auf die Parteistellung von seiner Position im Parlamente zugunsten der Regierung erheblich zurückgedrängt wird.

Im Zusammenhange damit erklärt sich auch eine weitere, höchst bemerkenswerte Erscheinung des Parlamentsverfahrens jener Epoche. Wie oben hervorgehoben wurde, ist der Grundzug der Geschäftsordnung, wie sie sich endgültig im 18. Jahrhundert ausgebildet hatte, der darin niedergelegte Schutz der Minorität gewesen. Dieses Prinzip ist gleichfalls nur als eine Folge jener Cohärenz zu verstehen, die das englische Unterhaus seit der zweiten Revolution charakterisiert. Hier stehen einander Gegner gegenüber, die beide gleichmäfsig befähigt und bereit sind, die Regierung des Reiches und die Verantwortung dafür zu übernehmen, die aber auch gegenseitig diese Befähigung aneinander anerkennen. Der Verlust der Macht seitens der jeweils herrschenden Partei erweckt bei dieser weder die Befürchtung der eigenen Vernichtung noch auch eines Angriffes wider die Grundlage der Staats- und Landesverfassung. Die ererbten nationalen Grundanschauungen in Recht und Sitte, der allen gemeinsame Respect vor der Tradition und den überkommenen Institutionen schliefst solche Befürchtung aus. Der Streit ist also ein Kampf auf eingehegtem Kampffelde. Darum sind denn auch Kampfregeln am Platze, die jeder der Parteien möglichst „ehrliches Spiel“ (Fair Play) sichern. Denn beide sind doch Glieder der einen und sich einheitlich fühlenden Nation. Die Mehrheit hat den grofsen Vorteil in der Hand, dafs sie die Regierungsinstitutionen mit ihrem Willen erfüllt. Aber auf der anderen Seite mufs gerade deshalb die Minderheit alle erdenklichen Rechte besitzen, um ihre Ansichten und Bestrebungen zum Ausdruck zu bringen und gegen die durch die Majorität erfolgende Bestimmung des Willens des Parlamentes mit allen erlaubten Waffen der Rede und der politischen Taktik frei zu kämpfen. Denn

es liegt geradeso im Interesse der Nation, festzustellen, ob die Majorität sich tatsächlich gegenüber solchem Ansturm als Mehrheit erhalten und das ihr zustehende grofse Privileg der Führung der Regierung ausüben kann, als es in ihrem Interesse liegt, dafs der Wille der endgültig sich behauptenden Mehrheit unverbrüchlich als Wille der Nation gilt. *Darum ist Schutz der Minorität im englischen Parlamente nicht ein Privileg der jeweiligen Minderheitspartei, sondern ein im höchsten Interesse der vom Parlamente regierten Nation ausgebildetes lebenswichtiges Institut.* Dieses Institut zu schwächen hat aber auch die jeweilige Mehrheit kein wahres Interesse; denn sie mufs immer wieder gewärtig sein, einmal zur Minderheit zu werden und dann selbst dieses Palladiums zu bedürfen, um das Staatsinteresse im Sinne ihrer Parteirichtung als Minorität zu vertreten.

Was aber diesem ganzen merkwürdigen System erst die Lebensmöglichkeit und mehr als dies, die ungehinderte Function sichert, ist der der englischen regierenden Classe seit Jahrhunderten eigene Common Sense, ein Wort, das man ebenso als „gemeine Vernünftigkeit“ wie als „Gemeinsinn“ übersetzen kann. Diese Eigenschaft bildet den Kern jener oft betonten politischen Cohärenz, die damit aus einem der tiefwurzelnden nationalen Charakterzüge hergeleitet erscheint. *Diese* Qualität bewirkt es, dafs die englischen Parteien stets kampffreudig, immer von der der Nation eigenen Actionslust erfüllt, dennoch den Kampf nur dort und nur insolange kämpfen, als er nicht aussichtslos oder dem Gemeinwesen wahrhaft gefährlich erscheint. Und so sichert zuletzt die politische Besonnenheit auch wieder die Mehrheit vor der mifsbräuchlichen Ausnützung des im Schutze der Minorität liegenden Prinzipes. Nur als ein nationales Regierungssystem, nur als ein Product der eigenartigen politischen Psyche der englischen Nation, infolgedessen aber auch als Resultat der ganzen staatlichen und sozialen Entwicklung Englands, zumal jener, die es in den beiden letzten Jahrhunderten genommen hat, kann der englische Parlamentarismus begriffen werden, und nur als ein Stück dieses Parlamentarismus kann und darf die Geschäftsordnung des Unterhauses sowie ihre Reformierung im abgelaufenen

Jahrhundert erfaſst und beurteilt werden. In keiner anderen Erscheinung tritt so deutlich hervor, was man als das am meisten charakteristische Moment in der Geschäftsordnungsreform von 1832 bis 1872 bezeichnen möchte: ihr durchaus conservativer Charakter, der sich darin zeigt, daſs diese Reform das Recht der Minorität in allem Wesentlichen unangetastet gelassen hat. Denn noch waren die politischen und nationalpsychischen Grundlagen, aus denen in der eben geschilderten Weise zugleich mit der parlamentarischen Parteiregierung dieses Prinzip des Minoritätenschutzes erwachsen ist, kaum je ernstlich in Frage gestellt worden; noch standen sich die Parteien im ganzen und groſsen als Glieder einer einheitlichen Körperschaft als organische Bestandteile der in sozialer Hinsicht homogen zusammengesetzten Volksvertretung nicht etwa als Vertreter diametral auseinandergehender Classeninteressen gegenüber; noch war trotz aller Wahlreformen der bürgerlich-aristokratische Charakter des Unterhauses im Kerne unberührt und noch hat es trotz so mancher heftigen Kämpfe der einzelnen Parteiführer und ihrer Gefolge keine Parteiung gegeben, die den überkommenen englischen Staat und den Zusammenhang des Reiches geleugnet hätte. Aber schon waren die Vorboten von Ereignissen eingetroffen, die alles das in tief einschneidender Weise ändern sollten.

Zweites Kapitel.

Die Obstruction der irischen Nationalisten und ihre Überwindung[1].

(1877—1881.)

Die Fortentwicklung der Reform der Geschäftsordnung im englischen Unterhause gelangt um die Mitte der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts in ein neues und entscheidendes Stadium und zwar unmittelbar unter dem Drucke eines poli-

[1] Für diese Periode vgl. im allgemeinen: Annual Register 1875 bis 1882; John Morley, Life of W. E. Gladstone, vol. II.; Justin Mac Carthy, History of my Own Time, IV. and V. vol.; Barry O'Brien, Life and Letters of Charles Stewart Parnell, vol. I. u. II.; Torrens, Reform of Procedure in Parliament, 1882; Michael Davitt, The Fall of Feudalism in Ireland, 1904.

tischen Ereignisses von gröfster Tragweite: der Bildung der parlamentarischen Home Rule-Partei in Irland. Es ist hier nicht der Ort, die so wechselnde und bei allem Wechsel unwandelbar traurige Geschichte der irischen Volksparteien und ihrer Politik seit der Union Irlands mit England und Schottland auch nur andeutungsweise zu zeichnen; wohl aber bedarf es zum Verständnisse des beherrschenden Einflusses, den die irischen Dinge seit 1875 auf die Umgestaltung der Geschäftsordnung des Unterhauses genommen haben, einiger Vorbemerkungen über die politische Stellung und Organisation der Iren in jenem Wendepunkte der Geschichte des englischen Parlamentarismus.

Seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts finden wir in der nationalen Bewegung Irlands zwei deutlich geschiedene Strömungen nebeneinander wirksam, von denen bald die eine, bald die andere in den Vordergrund tritt. Einmal wird das Ziel der Unabhängigkeit Irlands durch rein politisch-revolutionäre Parteiung und Agitation angestrebt; daneben besteht eine constitutionelle Partei, die dem gleichen Ziele mit legalen Mitteln auf dem Boden des Parlamentes znstrebt und überdies bemüht ist, im englischen Unterhause selbst Mafsregeln zur wirtschaftlichen und culturellen Hebung Irlands zu fördern. Nach der, gleich ihren Vorgängern mit Gewalt niedergeworfenen, irischen Rebellion des Jahres 1848 und den erfolglosen Bemühungen der Young Ireland-Partei hatte sich zu Ende der fünfziger Jahre die revolutionäre Strömung abermals mächtig zu entwickeln begonnen und war die Führerin der Volksbewegung Irlands geworden. Unter der eifrigen Mithilfe der amerikanischen Iren, im Grunde genommen sogar von dort aus geleitet, bildete sich der Geheimbund der Irish Revolutionary Brotherhood, besser unter dem Namen der Fenier bekannt, in überraschend kurzer Zeit zu einer die Massen Irlands beherrschenden und leitenden Organisation aus. Die zum Teil verbrecherischen Angriffe dieses Bundes, die eingestandenermafsen darauf ausgingen, durch Terrorismus auf die öffentliche Meinung und die englische Regierung einzuwirken, nötigten das britische Parlament im Jahre 1866 wieder einmal, wie so oft, die stärksten Repressivmafsregeln für Irland zu beschliefsen. In der Tat wurde durch

Ausnahmezustand und Ausnahmegerichte die Gefahr der fenischen Verschwörung energisch beseitigt[1].

Aber gleichzeitig begann doch auch in England bei den führenden Männern, vor allem der liberalen Partei, die Erkenntnis durchzudringen, dafs damit noch nichts erreicht sei, dafs nur positive, die sozialen Zustände Irlands in den Wurzeln verbessernde Gesetzgebung der unglücklichen Insel zu ökonomischem Gedeihen und damit auch zu politischer und sozialer Ruhe verhelfen können. So kam es denn zu den beiden grofsen Leistungen des zweiten Cabinets Gladstone (1868—1874) auf dem Gebiete der irischen Politik: zur Entstaatlichung der anglikanischen Kirche von Irland (1869) und zur ersten grofsen Landbill (1870), mit der die lange Reihe der grofsen und, wie man wohl jetzt sagen darf, gelungenen legislatorischen Versuche des Parlamentes eröffnet wurde, dem irischen Übel in seinem Kerne, in den agrarsozialen Zuständen, zu begegnen. Alsbald aber erfolgte, zum Teil wohl als Rückwirkung der neuen von Gladstone inaugurierten Politik, eine bedeutungsvolle Umgestaltung der Parteiverhältnisse in Irland selbst. Seit dem Tode O'Connells, des grofsen Agitators der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, hatten die nationalen Parteien der Iren den constitutionellen Boden als unfruchtbar aufgegeben. Schon die Bewegung von 1848 und noch viel stärker ausgesprochen die fenische Bewegung zeichneten sich dadurch aus, dafs sie ihr Ziel, die Unabhängigkeit Irlands, keineswegs durch politische Tätigkeit auf dem Boden des Parlamentes, sondern vielmehr durch Revolutionierung der Massen selbst zu erreichen suchten. Während dieser Jahrzehnte besafsen daher die nationalistischen Elemente Irlands keine geschlossene Parteivertretung im Unterhause. Es gab in Irland liberale und conservative Wahlbezirke wie in England und Schottland. Hierin trat nun nach dem Jahre 1870 vollständiger Wandel ein. Die Erweiterung des Wahlrechtes vom Jahre 1867 in Verbindung mit der Ballot Bill von 1872, die zum erstenmal die geheime schriftliche Abstimmung durchführte, gab im ganzen Lande den breiteren Volksschichten die Oberhand und

[1] Interessante Aufschlüsse über die Entstehung und Entwicklung der Fenier-Partei gibt Davitt, Fall of Feudalism, p. 74—78.

ermöglichte so gerade in Irland ein Hervortreten der in den Massen wirksamen politischen Bestrebungen. Gleichzeitig aber gewann die alte Idee der Befreiung Irlands von der englischen Oberheit eine neue Form und neue Kraft in der Bildung der Home Rule-Partei. Unter dem ausschliefslichen Gesichtspunkte der Aufhebung der Union von 1801 fanden sich nun Elemente zusammen, die bisher voneinander getrennt gewesen. Nicht wenige irische Protestanten vereinigten sich mit dem katholischen Kern des Volkes in dem alle verbindenden Bestreben nach Einführung der Selbstregierung für Irland. Die neue Partei suchte dieses Ziel zu erreichen, indem sie im Gegensatze zur bisherigen Tradition alle Irländer, gleichviel welche politischen Bestrebungen sie sonst verfolgten, zu einer Einheit zusammenzufassen suchte. So stellte sich denn die neue Partei den Tories und Whigs in gleicher Weise feindlich gegenüber. Dafür aber ermöglichte sie allen Zweigen der beiden politischen Hauptrichtungen innerhalb des irischen Volkes, den constitutionellen sowohl wie den revolutionär-fenisch gesinnten Massen, gleichmäfsig die Mitwirkung an der neuorganisierten politischen Arbeit. Der Begründer und Leiter der neuen Richtung, die als selbständige dritte Partei im Reichsparlamente aufzutreten entschlossen war, ist Isaac Butt: ein mafsvoller, im Wesen conservativer, durch seine Erfahrungen als Verteidiger in den zahlreichen Fenierprozessen nach links gerückter Politiker. Am 19. Mai 1870 fand die Gründungsversammlung der neuen Partei in Dublin statt und schon die ersten Nachwahlen brachten ihr Erfolge. Die allgemeinen Wahlen des Jahres 1874 sicherten ihr dann einen vollständigen Triumph: 59 Home Ruler zogen in das Parlament ein, in welchem Disrealis grofses Cabinet die Führung der Geschäfte und die Majorität besafs[1].

---

[1] Die Entstehung der Home Rule-Partei ist klar geschildert in der Biographie Parnells von Barry O'Brien, I. p. 44—70. Vgl. ferner die Darstellung der inneren Zusammenhänge der neuen Home Rule-Partei mit Feniertum und Landliga bei Davitt, Fall of Feudalism, p. 79—116. Nach ihm ist der Erfinder des Namens „Home Rule" einer der Begründer der Partei, Mr. Galbraith, Professor am Trinity College in Dublin, gewesen. — Es mag nützlich sein, aus der Programmerklärung der Home Rule-Partei die entscheidenden Punkte hierher zu setzen. Es heifst

Die neue Partei begann nun sogleich allen Ernstes ihre Tätigkeit im englischen Parlamente. Butt war bestrebt, durch selbständige Anträge und Gesetzentwürfe die öffentliche Meinung Englands und die Stimmung des Parlamentes den wahren Bedürfnissen Irlands zugänglich zu machen, und so hoffte man, die für Irland geforderte Gesetzgebung mit der Zeit herbeizuführen. Die Home Rule-Partei beflifs sich dabei strenger Befolgung der englischen Parlamentstradition in dem ganzen Tone ihres Auftretens sowie vollen Gehorsams gegen die Geschäftsordnung.

Damit wurde zunächst keine andere Wirkung erzielt, als dafs die irischen Anträge und Bills vom Hause kaum in Berücksichtigung gezogen, und wenn sie endlich in der Zeit nach Mitternacht zur Beratung gelangten, mit überwältigenden Majoritäten abgelehnt wurden. So verliefen die Sessionen von 1874 und 1875 vollständig ergebnislos für die irische Sache. In dem letzteren Jahre vollzog sich nun ein Ereignis, dessen Tragweite niemand voraussehen konnte: Charles Stewart Parnell wurde bei einer Nachwahl für den Wahlbezirk Meath in das Parlament entsendet. Es kann nun gewifs hier nicht beabsichtigt sein, die Laufbahn und den Charakter dieses merkwürdigen Mannes eingehend zu schildern, eines Mannes, der mehr als irgend ein anderer in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf die Entwicklung der anglo-irischen Politik und damit der ganzen inneren Politik Englands entscheidend eingewirkt hat[1]. Dennoch hängt ein wesentlicher, man darf wohl

daselbst: I. Diese Vereinigung wird gegründet zum Zwecke der Erlangung des Rechtes der Selbstregierung für Irland mit Hilfe eines Nationalparlamentes. III. Die Vereinigung ladet alle Irländer zur Mitwirkung ein, die willens sind, sich zu vereinigen, um für Irland ein Föderationsverhältnis auf den vorher angeführten Prinzipien beruhend herbeizuführen. IV. Die Vereinigung strebt dahin, ihren Zweck durch Benutzung aller gesetzlichen Mittel zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung in Irland und Grofsbritannien zu erreichen, und sucht alle Irländer aller Confessionen und Klassen in eine nationale Bewegung zusammenzufassen zur Erreichung des grofsen nationalen Endzieles. V. Es wird als ein wesentliches Prinzip der Vereinigung erklärt, dafs niemand, der daran teilnimmt, zu irgend einer anderen politischen Meinung oder Richtung verpflichtet ist, ausgenommen die Anschauung, dafs für Irland das bezeichnete Mafs von Selbstregierung angestrebt werden müsse. (Barry O'Brien, p. 66.)

[1] Vgl. Bryce, J., Studies in Contemporary Biography, 1903; p. 227—250. Davitt, loc. cit., p. 104—115.

sagen: der wesentliche Teil dessen, was die Eigenart dieses Mannes und seiner politischen Tätigkeit ausmacht, unlöslich mit dem zusammen, was wir als die entscheidende Phase und den Höhepunkt in der Geschichte der Umgestaltung der Geschäftsordnung des Unterhauses ansehen müssen. Parnell ist, wenn dieser Ausdruck gestattet ist, der Erfinder einer neuen politischen Taktik, eines neuen politischen Kampf- und Machtmittels, das ja, wie wir zur Genüge wissen, seither seinen wenig erfreulichen Siegeszug durch fast alle Parlamente genommen hat. Er ist der Urheber der methodischen parlamentarischen Obstruction. Damit hat Parnell in der relativ kurzen Zeit, die seine parlamentarische Tätigkeit und Führerschaft der Home Rule-Partei umspannt, einmal die weitestreichenden Wirkungen auf dem Gebiete der irischen Gesetzgebung des englischen Parlamentes erzielt; sodann aber ist er — und das gibt den Grund ab, warum hier ausführlicher von ihm gehandelt werden mufs, — durch seine parlamentarische Taktik zum unfreiwilligen, aber auch unwiderstehlichen Urheber der Totalreform der Geschäftsordnung im Unterhause geworden. Die von Parnell mittelst seiner methodischen Obstruction auf den Boden des englischen Parlamentes übertragene parlamentarische Revolution hat nämlich als Gegenwirkung und zur Gegenwehr die völlige Revolutionierung der Geschäftsordnung durch das Unterhaus selbst zur Folge gehabt. Der Ursprung dieser Dinge aber ist folgender gewesen.

Als Parnell das Parlament betrat, begnügte sich, wie bemerkt, die Home Rule-Partei unter der Führung Butts damit, unter Beobachtung der parlamentarischen Formen die nationalirischen Interessen mit Eifer, aber in ruhigster Weise zu vertreten. Diese Taktik, die weder auf die Regierung noch auf die Opposition Eindruck machte, fand in den Reihen der eigenen Partei hier und da Gegner. Als solche werden von dem wohlunterrichteten zeitgenössischen Biographen Parnells zwei Mitglieder der irischen Partei genannt: Ronayne und Biggar. Nur der letztere ist handelnd hervorgetreten[1]. Biggar erklärte nicht nur alle parlamentarischen Regeln und Conven-

[1] Vgl. besonders Barry O'Brien, I. p. 82, 92—95.

tionen als Unsinn und bezeichnete es als die einzig richtige Taktik für die Iren, das Unterhaus zu quälen, durch die Haltung im Parlamente diesem und der öffentlichen Meinung Englands die Geringschätzung Irlands handgreiflich zu bezeugen, sondern er machte auch den Versuch, diese Gesinnung in Tat umzusetzen. Ein merkwürdiger Zufall hat es gefügt, dafs Biggar an demselben Tage, an dem Parnell seinen Sitz im Unterhause zum ersten Male einnahm — am 22. April 1875 — die vorliegende Beratung einer irischen Zwangsbill im Committee durch eine aufserordentlich weitschweifige vierstündige Rede aufzuhalten suchte.

Parnell verhielt sich in dieser Session ebenso wie in der nächsten zuwartend. Noch war er ein kaum beachtetes und unbekanntes Mitglied der Home-Ruler. Aber der Versuch Biggars und, wie sein Biograph berichtet, die Auffassung, wie sie Ronayne im Kreise der Partei vertrat, machten auf ihn einen tiefen Eindruck. Ronayne soll schon 1874 öffentlich gesagt haben: „Wir werden nie einen Eindruck auf das Haus machen, solange wir uns nicht in die Parlamentsgeschäfte der Engländer einmischen. Diese führen ihre Angelegenheiten bis jetzt, ohne von uns im geringsten gestört zu werden; sobald wir aber unsere Wünsche durchsetzen wollen, halten sie uns auf. Wir sollten ihnen zeigen, dafs dieses Spiel der Obstruction von zwei Seiten gespielt werden kann. Kümmern wir uns um die englische Gesetzgebung und zeigen wir ihnen, dafs wir, wenn auch nicht stark genug, unsere Bestrebungen durchzusetzen, doch stark genug sind, die ihrigen zu hemmen[1]."

Dieser Gedanke fafste in Parnell feste Wurzel. Sein Biograph erzählt uns, wie sich Parnell bemühte, seine sehr geringen Kenntnisse der älteren irischen Geschichte zu mehren, und wie er zu seiner inneren Rechtfertigung nach Präzedenzfällen der Obstruction in der Parlamentsgeschichte suchte[2].

---

[1] Barry O'Brien, I. p. 93.

[2] Ibid. p. 269—270. — Hier darf wohl ein kurzer Überblick über frühere Erscheinungen obstructionistischer Art in der englischen Parlamentsgeschichte eingeschaltet werden. Vielleicht das erste Beispiel des bewufsten Gebrauchs obstructionistischer Taktik finden wir im Jahre 1641, in den Kämpfen um die grofse Remonstranz wider Carl I., die am 22. November nach einer von drei Uhr nachmittags bis zum folgenden Morgen

Mit grofser Befriedigung ersah Parnell bei diesen Studien, dafs er sich auf das Beispiel des grofsen irischen Patrioten O'Connell berufe könne, der im Jahre 1833 der von Earl Grey und dem liberalen Ministerium beantragten Zwangsbill gegen Irland heftigsten obstructiven Widerstand entgegengesetzt. Man sieht: Parnell ist nicht der eigentliche Erfinder der Obstruction; abgesehen davon, dafs, wie soeben bemerkt, das englische Unterhaus wiederholt Zeuge von obstructivem Verhalten der Minorität gewesen ist, war der Gedanke an dieses Mittel parlamentarischen Kampfes gerade damals in der Mitte der Iren von selbst aufgetaucht. Die Idee zur Obstruction lag sozusagen in der Luft. Aber dennoch mufs Parnell als der Urheber dieser neuen und gefährlichen Taktik angesehen

während Debatte angenommen wurde, so dafs das Haus einer „ausgehungerten Jury" glich (Rushworth, Collections III. p. 428). Der nächste Fall betrifft die Debatten des Jahres 1771 über die Zulässigkeit der Veröffentlichung der Parlamentsberichte in den Zeitungen. Für letztere trat eine unter Führung Edmund Burkes stehende Minorität ein und provozierte in einer Sitzung nicht weniger als 23 namentliche Abstimmungen. „Die Nachwelt", sagte Burke später in einer Rede, „wird die Hartnäckigkeit dieses Tages preisen." (Vgl. Roylance Kent: The English Radicals, p. 61.) Im Jahre 1806 bediente sich der aufserhalb der regierenden Coalition stehende Flügel der Tories der obstructionistischen Taktik, um das unter dem Einflusse der Radicalen stehende Cabinet Fox-Grenville an jeder liberalisierenden Gesetzgebung zu hindern. „Abend für Abend hielten Castlereagh und seine Anhänger bei jedem beliebigen Anlasse langwierige Reden und ermüdeten dadurch die Reihen der Ministeriellen so sehr, dafs Sheridan in einer Art von verzweifeltem Humor vorschlug, es möge diese Qual dadurch verringert werden, dafs man Relais von Abgeordneten der Regierungspartei bilde. (Harris, History of the Radical Party in Parliament, p. 84.) In den denkwürdigen Kämpfen des Jahres 1832 hielt der Altconservative Sir Charles Wetherell in der Sitzung vom 12. Juli das Haus mit elf namentlichen Abstimmungen bis zum Morgengrauen auf, um das Eingehen in die Spezialdebatte zu verhindern. (Annual Register, 1877, p. 45. Molesworth, History of Reform Bill, p. 214 u. 215.) Die Kämpfe, die O'Connell 1833 gegen die von Earl Grey eingebrachte irische Zwangsbill führte, trugen obstructionistischen Charakter an sich. O'Connell bediente sich gleich am Tage der Einbringung der Bill des altertümlichen Mittels des Call of the House zur Verzögerung der Verhandlungen. Die erste Lesung der Bill nahm sieben Sitzungen in Anspruch, wobei die Iren drohten, zu wiederholten formalen Vertagungsanträgen ihre Zuflucht nehmen zu wollen, wenn man versuchen sollte, vorzeitig den Schlufs der Discussion herbeizuführen.

werden; denn in allen vorhin angeführten Fällen bildete die Obstruction eine mehr dem Temperament der Opposition entspringende, kurz verlaufende Episode, gewissermaſsen eine besonders stark hervortretende Reaktionserscheinung gegenüber der Unwiderstehlichkeit der Politik einer Majorität. Parnell aber hat daraus etwas ganz Neues gemacht. Von dem Gedanken auschlieſslich beherrscht, daſs Irland aus der Verbindung mit England gelöst werden müsse, war sein ganzes Streben darauf gerichtet, diese in der Existenz des Parlamentes sinnfällig zum Ausdrucke kommende Verbindung durch sein ganzes Verhalten als Abgeordneter zu negieren. Von diesem Gesichtspunkte erschien ihm die Obstruction an und für sich als ein berechtigtes politisches Kampfmittel: denn er fühlte sich nicht als Angehöriger des Hauses, in dem er Sitz und Stimme hatte, sondern als dessen Feind. Dies muſs mit vollem Nachdruck betont werden: nicht als eine parlamentarische Kampfmethode, sondern als ein Werkzeug zur Bekämpfung, womöglich zur Vernichtung des englischen Parlamentes als Staatseinrichtung hat er die Obstruction unternommen und durchgeführt. Und auch darin wich dieser Versuch, die Tätigkeit des Parlamentes zu hemmen, von früheren obstructionistischen Anwandlungen im Unterhause ab, daſs nicht eine einzelne Maſsregel der Majorität oder Regierung, sondern die ganze Funktion des Parlamentes zum Stocken gebracht werden sollte. Darin lag das Unerhörte seiner Taktik, darin allerdings auch die auſserordentliche Wirkung, die sie zunächst ausübte.

Eine geringe Zahl von Iren und Radicalen bildete die Opposition gegen Whigs und Tories: und der ganze Monat März war notwendig, um die Bill in Committee und dritter Lesung zu erledigen. (Annual Register, 1833, p. 52.) Im Jahre 1843 fand ein ähnlicher Widerstand gegen eine Irish Arms Bill statt. Im Committee gab es nicht weniger als 44 namentliche Abstimmungen, wobei die Minorität nur 5—20 betrug! Lord Palmerston schrieb darüber ein Jahr später: „Die Erfahrung hat gezeigt, daſs eine feste Gruppe von Gegnern, wenn auch gering an Zahl, imstande ist, durch Discutierung jedes Wortes und jedes Satzes einer Bill und durch Provozierung von Abstimmungen nach jeder Debatte die Erledigung einer Bill durch das Parlament zu obstruieren, so daſs kaum eine ganze Session hinreicht, um eine einzige legislative Maſsregel durchzubringen“ (Ashley, Life and Correspondance of Lord Palmerston, I. 464.) Man sieht, an Warnungen in betreff der Obstructionsgefahr hat es im englischen Unterhause nicht gefehlt.

Wenn also schon vor Parnell von Obstruction geredet worden ist, ja, wie wir gesehen haben, sogar die Idee, durch Hemmung der Gesetzgebung einen unwiderstehlichen Druck auf die Regierung und das Parlament auszuüben, vor ihm und zugleich mit ihm ausgesprochen worden ist, so bleibt dennoch die Originalität Parnells und seiner politischen Aktion unbestreitbar. Denn, wie so oft in der Politik, ist auch hier der Gedanke, der Plan nichts, die Verwirklichung, die lebendige Durchführung eines Prinzipes alles. Die Stärke des Charakters und nicht die Feinheit oder Schärfe der Logik sind da das Entscheidende. Parnell, dessen Bildung nach dem Zeugnisse seiner Freunde kaum das Mittelmafs erreichte, dessen geistige Interessen unbedeutend waren, ist darum doch mit unwiderstehlicher Kraft und überraschender Schnelligkeit zum unumschränkten Führer der Nation geworden[1]. Denn er war der geborene grofse Politiker, er besafs den klaren Blick für die tatsächlichen Verhältnisse und eine unbezähmbare Willenskraft, sobald er ein bestimmtes Ziel ins Auge gefafst hatte. So eignete er sich den Gedanken, wie ihn Ronayne ausgesprochen, an, umsomehr, als die daraus zu entwickelnde Taktik seiner einfachen, auf das Handeln gerichteten Natur vollauf entsprach. Nicht durch Reden, sondern allein durch das Entgegensetzen unbeugsamen Willens, so war er überzeugt, konnte im englischen Parlamente für Irland etwas erreicht werden. Er stand dabei fast isoliert, zunächst nur von Biggar und ganz wenigen Landsleuten unterstützt.

Die Zahl der obstruierenden irischen Abgeordneten in dieser Session hat überhaupt nie mehr als sieben betragen, Butt und die offizielle Home Rule-Partei standen damals unwillig und schweigend beiseite. Dann aber fiel Butt im offenen Hause über Parnell her und protestierte in scharfen Worten gegen Obstruction unter dem Beifalle beider englischen Parteien. Parnell aber blieb unerschütterlich. Er führte seine Obstruction weiter und zwar mit so geschickter Ausnützung der Geschäftsordnung und im Anschlusse an das durch die Gesetzentwürfe der Regierung gebotene Material, dafs er den

[1] Einer günstigeren Meinung über Parnells Kenntnis der Geschichte Irlands gibt neuerdings Davitt Ausdruck in seinem mehrfach zitierten Buche p. 115.

Vorwurf der Obstruction sogar mit einem gewissen Scheine von Berechtigung zurückweisen konnte. Es standen damals die Irish Prisons Bill und die alljährliche Mutiny Bill — das die Existenz des stehenden Heeres in England legalisierende Gesetz — zur Beratung. Parnell war unermüdlich in der Arbeit, diese Gesetze durch Unteranträge zu verbessern. Dabei verfuhr er sehr geschickt.

„Gewifs war in seinen zahllosen Amendements Obstruction gegeben," sagt sein Biograph, „aber viele seiner Anträge waren sachlich wohlbegründet, vor allem seine Verbesserungsanträge inbetreff der Gefängnisverwaltung." In Irland gab es genügend Sachkenner der englischen Gefängnisse und der Mängel in der Behandlung vor allem der politischen Gefangenen waren nicht wenige. Tatsächlich gelang es Parnell, eine Reihe wichtiger Verbesserungen in dieser Richtung durchzusetzen[1]. Sein Amendement zur Verbesserung der Behandlung politischer Sträflinge fand sogar die Unterstützung der ganzen liberalen Partei und gelangte deshalb zur Annahme im Hause, ebenso seine Anträge auf Milderung der militärischen Straf- und Disziplinarmittel. Parnell und seine Freunde beriefen sich denn auch wiederholt darauf, dafs der Vorwurf der Obstruction ihnen gegenüber nicht gerechtfertigt sei. Mit echt irischem Witze behauptete z. B. ein Obstructionist anläfslich einer endlos ausgesponnenen Debatte über den Antrag der Regierung, ihr mehr Zeit für die Regierungsvorlagen zu bewilligen, dafs die Regierung nur durch ihre eigene schlechte Führung des Hauses die Zeit vertrödle und daher stets neue Ansprüche an die Geduld des Hauses stelle. Grachi de seditione quaerentes!

[1] „Parnell übertraf uns alle", so berichtete später einer seiner Collegen in der damaligen Obstruction, „darin, dafs er so obstruierte, als wenn er tatsächlich im Interesse der britischen Gesetzgebung handelte. Er war kühl, ruhig, stets geschäftsmäfsig in seinem Vorgehen, sprach zur Sache und wurde selten aggressiv im Wesen oder in der Redeweise. Manchmal gab er mit bewunderungswürdiger Grazie seinen Gegnern nach und stellte sich dabei, als mache er der Regierung wesentliche Concessionen; aber seinen Hauptzweck liefs er nie aus dem Auge und ging nie von seinem Entschlusse ab, den Gegner zu belästigen und in Contribution zu setzen. Die Ruhe seines Benehmens, die Ordnung, mit der er eine berechnete Politik der Unordnung durchführte, diente nur dazu, seine Opponenten zu erbittern und selbst in Zorn zu versetzen." (Barry O'Brien, I. p. 107.)

Vom 14. Februar bis Mitte April dauerte diese erste Campagne. Noch war es eine sachlich verschleierte, keineswegs eine rein technische Obstruction, die sich einzig auf die mehr oder weniger geistlose Ausnützung der Formen des Parlamentsverfahrens stützt. In der Zwischenzeit nahm Parnell Gelegenheit, in einem alsbald veröffentlichten Briefwechsel mit Butt sein Verfahren gegenüber den Vorwürfen des offiziellen Parteiführers zu rechtfertigen[1]. Butt hatte geschrieben, dafs Parnell die Sympathien der Engländer für Irland diesem entfremde und dafs es sowohl aus Gründen der Vernunft sowie der Würde Pflicht sei, eine Versammlung, deren Mitglied man selbst ist, nicht durch die eigene Haltung herabzusetzen, zumal da es sich um das angesehenste Parlament in der Welt handle. Parnell erwiderte darauf, dafs er seine Pflichten gegen das House of Commons anders auffasse. „Wenn die Engländer darauf bestehen“, heifst es in dem Schreiben in sehr charakteristischen Worten, „künstlich eine veraltete Institution aufrecht zu erhalten, die nur mit Hilfe der Connivenz derjenigen, die diese Einrichtung in Bewegung setzen, ihre Functionen und auch diese nur teilweise erfüllen kann, wenn ferner die fortlaufende Function dieser Institution dauernd verknüpft ist mit vielem Unrecht und Schaden, der meiner Heimat zugefügt wird, wie ja das Parlament so oft die Quelle grober Tyrannei und Grausamkeit für Irland gewesen ist, so kann ich es nicht als meine Pflicht betrachten, gegenüber der sehr unvollkommenen Arbeitsweise dieser Maschine selbst wieder Connivenz zu üben, während ich andererseits gewifs nicht daran denken würde, irgend eine nützliche, tüchtige und gut geleitete Institution durch Obstruction zu hemmen.“ Das höhnische Selbstbewufstsein, mit dem hier Parnell seine Sache vertritt, ist charakteristisch für seine Kampfesweise.

Mit der technischen Obstruction begann Parnell in der zweiten Hälfte der Session. Am 2. Juli wurde der Höhepunkt erreicht. In dieser Sitzung — es wurde das Budget im Committee of Supply beraten — hielt Parnell mit seiner kleinen Schar durch unermüdliches Wechseln der beiden Formalanträge „that the Chairman do now leave the Chair“ und „to report

[1] Vgl. Barry O'Brien, I. 112 ff.

progress" das Haus von 2 Uhr nachmittags bis 7 Uhr morgens in Schach, bis die Regierung zurückwich und Schlufs der Sitzung annahm. Auch in den nächsten Sitzungen kam es wiederholt zu Zusammenstöfsen zwischen den Parnelliten und dem ganzen Hause. Am 25. Juli anläfslich der Beratung des grofsen Gesetzentwurfes betreffs Conföderation der südafrikanischen Colonien erhob ein conservativer Abgeordneter gegen die irische Gruppe den Vorwurf der Obstruction, worauf Parnell in einer heftigen Rede das Haus durch die Worte mächtig erregte: „Ich finde eine besondere Genugtuung darin, die Bestrebungen der Regierung zu obstruieren und zu beschränken." Deshalb sollte Parnell auf Antrag des Schatzkanzlers Sir Stafford Northcote für den Rest der Sitzung suspendiert werden, was aber nicht zur Ausführung gelangte.

Bei diesem Anlasse nun gab der Speaker Brand eine Erklärung ab, deren voller Ernst erst wenige Jahre später gewürdigt werden sollte. Er sagte: „Das Haus ist sich dessen wohl bewufst, dafs irgend ein Abgeordneter, der absichtlich und nachdrücklich das Public Business des Hauses ohne gerechte und vernünftige Begründung obstruiert, sich des Vergehens der Geringschätzung dieses Hauses (Contempt of Court) schuldig macht und einer Bestrafung unterliegt, sei es durch Zensur, sei es durch Suspension von der Ausübung des Mandats im Hause oder auch durch Verhängung der Verwahrungshaft, je nachdem das Urteil des Hauses ausfällt" [1].

Nicht minder erkannte die Regierung, dafs ernste Mafsregeln notwendig seien. Am 27. Juli unterbreitete der Leader des Hauses diesem die beiden nachstehenden Resolutionen:

1. Wenn ein Abgeordneter zweimal zur Ordnung gerufen worden ist und sodann durch den Speaker oder den Chairman of Committees als Verächter der Autorität des Vorsitzes bezeichnet wird, so soll die Debatte sogleich suspendiert werden. Hierauf soll auf Grund eines dahingehenden Antrages ohne Gestattung einer Debatte entschieden werden, ob das betreffende Mitglied während des Restes der Debatte oder Sitzung noch weiter gehört werden dürfe.

2. Im Committee des ganzen Hauses soll kein Mitglied berechtigt sein, mehr als einmal während der Debatte über ein und dieselbe Question den Antrag zu stellen, dafs der Chairman Bericht erstatte oder dafs er

[1] Hansard, Debates, vol. 235.

den Vorsitz verlasse, noch mehr als einmal zu jedem solchen Antrage zu sprechen, und kein Abgeordneter, der einen dieser Anträge gestellt hat, soll berechtigt sein, zu derselben Frage den zweiten dieser Anträge zu stellen.

Diese beiden Anträge wurden als Sessional Orders nach sehr lebhafter Discussion vom Hause mit ganz gewaltigen Majoritäten angenommen. Ihr Zustandekommen wurde von Parnell nicht verhindert[1].

Wie wenig damit gegen die Obstruction erreicht war, zeigten die Vorfälle des 31. Juli. Abermals stand die Südafrika-Bill zur Beratung und die Regierung wünschte, das Committee-Stadium in dieser Sitzung zu beendigen. Um 5 Uhr nachmittags begann O'Donnell die technische Obstruction mittels des von Parnell unterstützten Antrages „to report progress". Diesem folgten nicht weniger als dreizehn formale Anträge auf Vertagung, von Parnell und seinen wenigen Getreuen gestellt und durch längere Reden begründet. Die Minorität stieg in den Abstimmungen nie über die Zahl von fünf. So ging es die ganze Nacht hindurch fort, trotzdem Butt selbst eine seine Landsleute beschwörende Rede hielt. Das Häuflein um

[1] Die Minorität betrug nur sieben Stimmen. Vgl. Annual Register, 1877, p. 45—48; Hansard (236), p. 26—82. In der Debatte führte der Leader des Hauses, Northcote, in bemerkenswerter Weise aus: „Es ist seit jeher der charakteristische Zug dieses Hauses gewesen, dafs es imstande gewesen ist, durch viele Jahre, ja durch Jahrhunderte, Aufgaben von beispiellosem Umfang und gewaltiger Bedeutung mit geringeren Einschränkungen der Rechte der Minorität durchzuführen, als dies in irgend einem anderen Parlamente der Welt der Fall ist." Dennoch seien jetzt neue Vorschriften notwendig. Nie aber dürfe man vergessen, dafs das Haus ein lebendiger Organismus sei, dessen Wille und Verhalten die starren Regeln erst wirksam mache. Quid leges sine moribus vanae proficiunt! Von gegnerischer Seite wurde darauf hingewiesen, dafs die Mitternachtsregel, die die Regierung eingeführt, einen Hauptgrund der Verschleppung der Geschäfte bedeute: denn seither sei die Methode des „Blocking" aufgekommen, der Verhinderung meritorischer Beratung von Bills und Anträgen aus Motiven parteimäfsiger Gegnerschaft. Parnell bediente sich desselben Argumentes und erwiderte nicht ohne Humor auf die ihm gemachten Vorwürfe der Obstruction bei der Beratung der Armee-Bill: so sei es eben bestellt, wenn einmal ein Ire sich für die Verbesserung englischer Gesetze interessiere, da wittere man sogleich „Obstruction".

Parnell hielt Stand, aber ebenso die Regierung. Endlich um 2 Uhr nachmittags gab Parnell nach und die Bill wurde im Committee und im Hause erledigt. Die Sitzung hatte zwanzig Stunden und fünfzig Minuten gedauert.

Nur der wenige Tage später erfolgende Schlufs der Session machte weiteren Obstructionsversuchen ein Ende. Die begreifliche Erregung aller Factoren des politischen Lebens in England über den durch Parnell dem Parlamente auferlegten Zwang spiegelte sich deutlich in der öffentlichen Meinung wider. Die „Times“ meinte treffend, Parnell hätte den Belagerungszustand über das britische Parlament verhängt. So war es natürlich, dafs zu Beginn der nächsten Session die Regierung sogleich mit dem Antrag auf Einsetzung eines Select Committee zur Beratung einer gründlichen Geschäftsordnungsreform hervortrat[1]. Es ist bezeichnend für den Geist der Objectivität, wie er im englischen Unterhause auch in Zeiten schwerer Kämpfe herrscht, dafs Parnell zum Mitgliede dieses Ausschusses gewählt wurde. Liest man in den stenographischen Protokollen dieses Ausschusses, mit welcher Gründlichkeit der Erfinder der Obstruction sich an den Verhören der Sachverständigen beteiligte, wie er sich bemühte, die Nutzlosigkeit der vorgeschlagenen Reformen nachzuweisen und das Vorhandensein der Obstruction in den letzten Sessionen in Abrede zu stellen, so kann man sich einer gewissen Heiterkeit nicht erwehren. Als ob Parnell sich ernstlich um die Verbesserung der Geschäftsordnung des englischen Reichsparlamentes gekümmert hätte!

---

[1] Die Rede, mit der der conservative Leader des Hauses, Sir Stafford Northcote, diesen Antrag begründete, zeigt, wie stark damals noch bei den leitenden Männern die Abneigung gegen radicale Änderungen der Geschäftsordnung war. „Ich denke, dafs es für uns wesentlich ist, die grofsen Prinzipien, die unsere Vorfahren in diesem Hause durch viele Generationen überliefert haben, genau zu beobachten und zu wahren, selbst wenn uns daraus zeitweilig Unannehmlichkeiten erwachsen sollten... Ich werde daher keine Vorschläge darüber machen, wie man der sogenannten „planmäfsigen Obstruction“ entgegentreten soll. Ich denke gar nicht daran: und wenn wir irgend einmal mit dieser Sache zu schaffen haben sollten, so wird dies auf ganz anderen Prinzipien beruhen und aus ganz anderen Ursachen hervorgehen müssen.“ (Hansard, 24. Januar 1878 [237], p. 380—382.)

Es erübrigt nun, hier denjenigen Teil dieser Committee-Verhandlungen und ihrer Ergebnisse kurz zu besprechen, der speziell der Bekämpfung der Obstruction gewidmet war, nachdem die anderen, vor dem 1878er Ausschufs verhandelten Fragen schon oben dargelegt worden sind. Aus dem Verhöre des Speakers und des Chairman of Committees, Mr. Raikes, ergab sich da vor allem ein sehr interessantes Bild der durch die Anfänge der irischen Obstruction geschaffenen Lage im Hause.

Kein Zweifel konnte darüber bestehen, dafs die Obstruction wenn auch in wenig auffälliger Art, während der ganzen Session fortgedauert habe, und dafs damit eine völlig neue parlamentarische Erscheinung hervorgetreten war[1]. Darüber konnte auch Parnells eifrige Bemühung, in den Verhandlungen des Committee sein Vorgehen als hartnäckige Opposition darzustellen, nicht hinwegtäuschen. Selbst der von ihm als „Entlastungszeuge“ geführte irische Abgeordnete O'Shaughnessy mufste im Kreuzverhör zugeben, dafs von den Iren wiederholt bewufste Obstruction getrieben worden sei[2]. Und wenn auch Parnell in der Debatte des Ausschusses zugegeben werden mufste, dafs sich Obstruction nicht scharf juristisch definieren lasse, so war doch die Charakteristik, die der Chairman Raikes gab, sehr zutreffend: Obstruction vereinige frivole Einwendungen, fortwährende Wiederholungen derselben Argumente und sichtliches Bestreben, die Debatte durch Einführung abseits liegender Discussionsthemen ungebührlich in die Länge zu ziehen. Hierzu kam noch das Eingehen in die kleinsten Details, speziell in der Budgetberatung, eine Taktik, die den Fortgang der Geschäfte durch anscheinende Sachlichkeit aufhält und daher nicht recht als „wilful obstruction“ gefafst werden kann[3]. Immerhin, meinte der Speaker, werde jeder Vorsitzende die noch so scharfe und hartnäckige, aber gewissenhafte Opposition von methodischer Obstruction leicht unterscheiden können[4]. Brand wollte das entscheidende Merk-

[1] Report 1878, qu. 141—145. Der Speaker sagte ausdrücklich: „Obstruction is a offence new in the annals of parliament“, qu. 356.

[2] Report 1878, qu. 1568—1589.

[3] Report 1878, qu. 1100, 1192, 1279—1287.

[4] Report 1878, qu. 1406—1410.

mal der Obstruction vor allem darin sehen, dafs eine auffallend kleine Minorität den verschiedensten Gesetzentwürfen gleichmäfsigen unablässigen Widerstand entgegensetze. Auf die Einwendung, dafs es früher doch auch vorgekommen sei, dafs man der einen Vorlage Widerstand geleistet, um dadurch eine andere aufzuhalten, erwiderte Brand, dies sei allerdings ein parlamentarischer Trick, der leider seit einiger Zeit in Schwung gekommen.

Sowohl der Speaker wie der Chairman scheuten sich nicht, auf den Kern der Frage hinzuweisen. Damit, dafs eine so kleine Minorität permanent opponiere, sei zur Evidenz erwiesen, dafs es sich diesen Elementen blofs darum handle, das parlamentarische Regierungssystem überhaupt durch Obstruction lahmzulegen. Denn unter solchen Umständen kann ja gar nicht die Absicht vorliegen, durch Opposition selbst zur Regierung zu gelangen oder sonst ein positives Ziel im Hause zu erreichen. Darum definierte auch Brand die Obstruction präzise als „den Mifsbrauch des Privilegs der Rede- und Debattefreiheit zum Zwecke der Lähmung des Willens des Parlamentes.“

Der Speaker liefs nun dem Committee keinen Zweifel darüber, dafs das bestehende Parlamentsrecht gegen diesen Übelstand keine genügende Hilfe an die Hand gebe. An seine Erklärung erinnernd, wonach Obstruction als ein Fall des „Contempt“ schon nach Common Law des Parlamentes bestraft werden könne, wiederholte er diese Erklärung, wies aber zugleich darauf hin, dafs dieses alte Recht unter den obwaltenden Umständen praktisch völlig unzureichend sei. Denn es bedürfe in jedem solchen Falle derzeit eines umständlichen Apparates, nämlich eines selbständigen Antrages auf Suspendierung des widerspenstigen Abgeordneten, wobei Debatte und Amendements zulässig seien. Damit werde eben doch nur wieder die Obstruction gefördert[1]. Neue Mittel seien unerläfslich.

Dem Committee lagen zwei Resolutionsentwürfe in dieser Richtung vor: der eine gab dem Speaker und Chairman unbedingte Vollmacht, ein Mitglied nach wiederholtem Ordnungs-

---

[1] Gerade in der Session des Jahres 1878 ereignete sich der für die Anwendung des alten parlamentarischen Disziplinarrechtes classische Fall des irischen Abgeordneten Major O'Gorman.

ruf wegen „Contempt“ zum Schweigen zu bringen; der andere wollte noch vorher eine Abstimmung des Hauses stattfinden lassen. Der Speaker hielt beides für annehmbar. Nur sollte im letzteren Falle Debatte und Amendement ausgeschlossen werden. Allen Befürchtungen, die von radicaler Seite geäufsert wurden, setzte Mr. Brand seine Überzeugung entgegen, dafs kein Speaker jemals eine solche Standing Order in Kraft setzen werde, wenn er nicht das ganze Haus oder doch die überwältigende Mehrheit hinter sich wisse. Darum sei eigentlich die Abstimmung des Hauses unnötig. Diese neue Befugnis sollte dem Chairman ebenso wie dem Speaker zustehen. Brand wollte ferner, dafs die Standing Order ausdrücklich auch erstreckt werde auf den Fall des „Mifsbrauches der Geschäftsordnung des Hauses.“ Der Speaker solle in jedem einzelnen Falle frei entscheiden, ob Obstruction vorliege[1]. Als Strafe schlug der Speaker die Suspension von der Teilnahme an dem Rest der Sitzung vor, und zwar gleichviel, ob das störende Verhalten im Committee oder im Plenum des Hauses vor sich gegangen. Bedeutungsvoll bemerkte Brand, es sei zweifellos, dafs durch solche Vorschriften wie überhaupt, wenn man die Obstruction verhindern wolle, die bisherigen Rechte der Minorität verkürzt werden müfsten. Im übrigen wies er auf die gleichartigen Bestimmungen in den Geschäftsordnungen der französischen und italienischen Kammer hin[2].

Der gleichfalls einvernommene Chairman of Committees

[1] Report 1878, qu. 1358—1366. Mit Recht wies Brand alle dagegen erhobenen Bedenken zurück. Es sei ganz ausgeschlossen, dem Speaker einen Mifsbrauch dieser Befugnis zuzumuten. Definitionen der Obstruction seien unmöglich und unfruchtbar. Der Speaker werde nach seinem subjectiven Gefühl zwischen fairer Opposition und Obstruction am besten unterscheiden können. Überdies könnte ja eventueller Mifsbrauch dieses Rechtes seitens des Vorsitzes durch einfachen Beschlufs des Hauses verhindert werden. (Qu. 1430—1453.)

[2] Report 1878, qu. 1526—1531. Artikel 118 der französischen Geschäftsordnung sagt: „Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans la même séance, l'Assemblée peut, sur la proposition du Président, lui interdire la parole pour le reste de la séance.“ Die betreffende italienische Bestimmung lautet: „Se il Presidente ha richiamato que volte alla questione un oratore che seguita a dilungarsene, può interdirgli la parola pel resto della seduta in quella discussione; se l'oratore non si accheta al giudizio del Presidente, la Camera, senza discussione decide.“

wich in einigen wesentlichen Punkten von der Meinung des Speakers ab. Er legte gröfstes Gewicht darauf, dafs die neuen Strafbefugnisse nicht vom Vorsitzenden, sondern vom Hause oder vom Committee selbst geübt werden mögen. (Qu. 1048.) Die Initiative sollte gleichfalls nicht beim Vorsitzenden sein, sondern von einem Abgeordneten ausgehen; denn sonst, befürchtete Raikes, werde ein Antagonismus zwischen Chair und Abgeordneten entstehen, der glücklicherweise bisher gänzlich fehle. Auch stimme nur diese Formulierung der neuen Vorschrift mit dem alten Rechtsgrundsatze überein, dafs der Speaker immer nur eine vom Hause delegierte Autorität besitze. (Qu. 1059.)

Als Ergebnis seiner Beratungen schlug das Select Committee in seinem am 8. Juli vorgelegten Report folgende auf die Bekämpfung der Obstruction abzielende neue Standing Order vor:

a) kein Abgeordneter soll berechtigt sein, dann, wenn das Haus als Committee tagt, mehr als einmal in der Debatte über dieselbe Question den Antrag zu stellen, dafs der Chairman Bericht erstatte oder dafs der Chairman den Vorsitz verlasse, noch auch mehr als einmal zu jeder solchen Motion zu sprechen; und kein Mitglied, das einen dieser Anträge gestellt hat, soll berechtigt sein, auch noch den anderen Antrag bei der Verhandlung über dieselbe Sache (Question) zu stellen;

b) wenn irgend ein Abgeordneter von dem Speaker oder Chairman „genannt“ worden ist als Verächter der Autorität des Vorsitzes oder wegen Mifsbrauches der Regeln des Hauses durch nachhaltige und methodische Obstruction, so kann der Speaker oder Chairman, nachdem der betreffende Abgeordnete, falls er es wünscht, das Wort für einen Zeitraum von nicht mehr als zehn Minuten zur Aufklärung erlangt hat, die Abstimmung über die weder zu amendierende noch zu debattierende Frage einleiten: dafs dieser Abgeordnete vom Dienste im Hause während des Restes der Sitzung dieses Tages suspendiert werde;

c) wenn ein Antrag auf Vertagung des Hauses oder der Debatte oder auf Berichterstattung vom Committee oder auf Verlassen des Präsidiums seitens des Chairman durch Zweidrittelmajorität abgelehnt worden ist und wenn dieser Antrag von weniger als zwanzig Mitgliedern unterstützt worden ist, dann soll, wenn während der Fortdauer der Verhandlung über denselben Gegenstand ein zweiter solcher Antrag auf Vertagung usw. gestellt wird, der Vorsitzende, anstatt die Division einzuleiten, einfach die Befürworter des Antrages auffordern, sich auf ihren Plätzen zu erheben. Wenn dabei hervorkommt, dafs diese letzteren weniger als zwanzig sind und die den Antrag Ablehnenden mehr als vierzig ausmachen, so soll die Division nicht stattfinden und erklärt werden, dafs der Antrag abgelehnt ist.

Die energische Reformlust, die sich noch in diesen Vorschlägen ausspricht, hielt aber zunächst nicht lange an. Zu Beginn der Session 1879 entschlofs sich die Regierung, dem Hause den Entwurf von sechs Resolutionen zur Annahme vorzulegen, von denen schliefslich nur die erste Annahme fand. Es ist dies die oben angeführte Rule of Progress in betreff der Budgetberatung im Committee of Supply. Aber erst zu Beginn der folgenden Session gelang es, die Regierung auch zu einem Schritte in betreff der Verschärfung der parlamentarischen Disziplin zu bringen. Wiederholt war sowohl im Unterhause während der Session von 1879 wie auch während der parlamentslosen Zeit in Versammlungen die Gefahr einer Selbstherabsetzung des Unterhauses durch Gewährenlassen der Obstruction besprochen worden[1]. Die Ankündigung eines längst in Fragen der Geschäftsordnung sehr tätigen Abgeordneten, Mr. Newdegate, zu Beginn der Session, dafs er einen Antrag zur Vergröfserung der Strafgewalt des Speakers gegen Obstructionisten einbringen werde, nötigte Sir Stafford Northcote, nun diese Action namens der Regierung selbst zu übernehmen. Am 26. Februar brachte der Minister seinen Antrag ein, der im Anschlusse an die oben sub c) angeführte Resolution des Select Committee von 1878 formuliert war.

Abgesehen von einigen kleinen Änderungen hatte jene Resolution noch eine wesentliche Verschärfung und Erweiterung erfahren. Es wurde nämlich bestimmt: Wenn ein Abgeordneter dreimal in einer Session suspendiert worden ist, so soll seine Suspension beim drittenmale sich auf eine Woche lang erstrecken und solange fortdauern, bis das Haus auf Grund eines selbständigen Antrages die Beendigung der Ausweisung aus dem Hause beschlossen haben wird[2]. Im übrigen lag der

---

[1] Vgl. Annual Register, 1884; p. 19, 22 u. 23.

[2] Der Text dieser Standing Order lautet: „That, whenever any Member shall have been named by the Speaker, or by the Chairman of a Committee of the whole House, as disregarding the authority of the Chair, or abusing the Rules of the House by persistently and wilfully obstructing the business of the House, or otherwise, then, if the offence has been committed in the House, the Speaker shall forthwith put the question on a Motion being made, no amendment, adjournment, or debate being allowed „that such Member be suspended from the service of the

Schwerpunkt der neuen Standing Order darin, dafs dem Speaker die Verantwortlichkeit auferlegt wurde, zu entscheiden, was als planmäfsige Obstruction und Widerspenstigkeit wider den Vorsitzenden im einzelnen Falle anzusehen sei. Daneben erschien als Fortschritt die Einrichtung eines kurzen und rasch zur Entscheidung führenden Verfahrens behufs Feststellung der Schuld und Bestrafung des vom Speaker „genannten" Abgeordneten mittelst Abstimmung des Hauses.

Die Beratung über diesen Reformvorschlag gestaltete sich sehr langwierig: sie dauerte vom 26. bis zum 28. Februar 1880. Die Resolution wurde aber schliefslich mit überwältigender Mehrheit angenommen.

Im übrigen verlief die Session von 1879 und 1880 ziemlich ruhig. Die Agitation der Home Rule-Partei in Irland und den irischen Vierteln der englischen Grofsstädte, Parnells Reise nach Amerika, die Organisation der neuen Landliga und ihrer Tätigkeit, zuletzt die Vorbereitung und Durchführung der allgemeinen Parlamentswahlen von 1880, alles das zusammengenommen nahm die Kräfte der Homeruler, deren Mehrheit seit 1. September 1878 die Führerschaft Butts abgelehnt und Parnell zum Führer erwählt hatte, vollständig in Anspruch. In das neue Parlament zogen sechzig Homeruler ein von der Gesamtzahl von 105 irischen Abgeordneten.

Als das neue Parlament am 29. April 1880 zusammentrat, fand es ein neues Ministerium vor: Disraeli war abgetreten

---

House during the remainder of that day's sitting", and if the offence has been committed in a Committee of the whole House, the Chairman shall, on a Motion being made, put the same question in a similar way, and if the Motion is carried, shall forthwith suspend the proceedings of the Committee and report the circumstance to the House, and the Speaker shall thereupon put the same question, without amendment, adjournment, or debate, as if the offence had been committed in the House itself. If any Member be suspended three times in one session, under this Order, his suspension on the third occasion shall continue for one week, and until a Motion has been made, upon which it shall be decided, at one sitting, by the House, whether the suspension shall then cease, or for what longer period it shall continue; and, on the occasion of such Motion, the Member may, if he desires it, be heard in his place: Provided always, that nothing in this Resolution shall be taken to deprive the House of the power of proceeding against any Member according to ancient usages." Vgl. jetzt Standing Order 18.

und Gladstone hatte zum drittenmale die Leitung der Geschäfte übernommen. Die erste Session des neuen Cabinets verlief nun von dem hier in Betracht kommenden Standpunkte aus ergebnislos. Die liberale Regierung versuchte, den Iren mit einem neuen Agrargesetz, das wenigstens anfänglich die Unterstützung Parnells fand, entgegenzukommen, und von systematischer Obstruction war daher keine Rede. Die Ablehnung dieser Bill durch die Lords und die ruhige Hinnahme dieser Niederlage ihrer Politik durch die Regierung führte aber zu erneuerter Agitation der Landliga und im Gefolge davon zu schweren Ruhestörungen und allgemeiner Erregung der Massen in Irland[1]. Die Regierung eröffnete die neue Session mit dem festen Entschlusse, wieder ein Ausnahmegesetz (Coercion Act) über Irland zu verhängen. Dieser Entschlufs fand Parnell bereit, von neuem die Waffe der parlamentarischen Obstruction entgegenzusetzen. Am 6. Januar 1881 begann die Adrefsdebatte im Unterhause und dauerte dank der Teilnahme der durch die Ankündigung der Zwangsbill aufs äufserste erregten irischen Opposition am 7., 10., 11., 12., 13., 14., 17., 18. und 19. Januar fort in endlosen Sitzungen und erreichte erst am 20. ihren Abschlufs, nachdem sie elf volle Sitzungen beansprucht hatte. Wiederholt waren im Laufe dieser unerträglich hinausgezogenen Debatte von englischer Seite Drohungen gegen die Obstructionisten laut geworden; und es war bezeichnend für die Stimmung der öffentlichen Meinung, dafs im House of Lords die Regierung offen aufgefordert wurde, der unerhörten Obstruction den constitutionellen Despotismus entgegenzusetzen. Lord Redesdale empfahl dem Cabinet am 17. Januar, nach Aufklärung des revolutionären Zustandes in Irland die Einbringung einer Bill betreffs Auf-

[1] Damals ist auf den Gütern des Kapitäns Bocyott jene soziale Obstruction zum erstenmale organisiert und geübt worden, die seither unter dem Namen dieses ersten Opfers der Landliga durch die ganze Welt gegangen ist. Parnell ist der Erfinder auch dieser Taktik gewesen. In einer Rede zu Ennis vom 19. September 1880 hatte er in zündenden und aufreizenden Worten den versammelten ländlichen Massen diese Taktik beschrieben und empfohlen. Barry O'Brien gibt eine dramatische Schilderung dieses Vorfalles, I. 237. Vgl. auch Davitt, loc. cit., p. 266 bis 285.

hebung der Habeas Corpus-Acte in beiden Häusern gleichzeitig anzukündigen und nach der ersten Lesung so vorzugehen, als sei die Bill bereits Gesetz geworden, indem sich die Regierung von vorneherein darauf stützen könne, durch eine Bill of Indemnity von diesem verfassungswidrigen Verfahren nachträglich losgezählt zu werden[1].

Die Gründe, mit denen der Lordkanzler die Ablehnung dieses heroischen Mittels stützte, sind charakteristisch für den tief wurzelnden constitutionellen Sinn, der die englische Nation auszeichnet. Lord Selborne, der Lordkanzler, wies darauf hin, dafs das vorgeschlagene Verfahren ein nackter Bruch des Gesetzes wäre, dafs der Obstruction erst die stärkste moralische Stütze verliehen würde, wenn die Regierung sich eines solchen schuldig machte. Gewifs gebe es Fälle staatlichen Notstandes, in denen die Executive gegen nachträgliche Indemnität praeter legem handeln könne; aber es sei unerhört, daran auch nur zu denken, dafs man die Habeas Corpus-Acte, das Palladium der persönlichen Freiheit des Staatsbürgers, in solcher Weise antasten dürfte. Würde die Regierung so handeln, so müfste sie unweigerlich neben dem Kampfe gegen die Obstruction noch einen hoffnungslosen Kampf mit allen Gerichten des Reiches aufnehmen.

Die Regierung lehnte also den Gedanken entschieden ab und ging andere Wege. Am 24. Januar verlangte der Staatssecretär für Irland die Erlaubnis zur Einbringung einer Bill zum Schutze des Lebens und der Sicherheit in Irland. Die Debatte über diesen Antrag wurde begonnen und vertagt. In der nächsten Sitzung eröffnete Gladstone die Verhandlungen mit dem Antrage, die Standing Orders zu suspendieren und der Beratung der irischen Coercion Bill den Vorrang vor allen anderen Geschäften zu sichern: gegen dieses aufsergewöhnliche Verfahren leiteten die Iren heftigen obstructiven Widerstand ein. Die Sitzung dauerte 22 Stunden. Erst um 2 Uhr nachmittags des folgenden Mittwoch gelang es, den Antrag zur Abstimmung zu bringen, der mit 251 gegen 33 Stimmen an-

---

[1] Annual Register, p. 26. Hansard (257), p. 824—827.

genommen wurde[1]. Am folgenden Tage, am 27. Januar, wurde die vertagte Debatte — Antrag auf Gestattung der Einbringung der Zwangsbill — wieder aufgenommen und sowohl in dieser Sitzung wie in der des folgenden Tages ruhig fortgeführt, allerdings unter unermüdlichem oratorischen Widerstande der Home Rule-Partei. Vor dem Beginn der Sitzung vom 31. Januar war durch Indiscretion der Inhalt der Bill bekannt geworden und dadurch die Aufregung und der Zorn der Iren aufs höchste gestiegen. Was kaum denkbar erschien — ein weiteres Anwachsen der Obstruction — trat ein. Die Sitzung, die ordnungsmäfsig am Montag, den 31. Januar um 4 Uhr begann, sollte alle bis dahin gesehenen Leistungen der Obstruction übertreffen: sie hat nicht weniger als $41^1/_2$ Stunden, also bis 9 Uhr früh am Mittwoch, gedauert. Damit war allerdings der Höhepunkt erreicht, zugleich aber auch die Krisis in der Geschäftsordnung herbeigeführt. Die Debatte wurde durch den seither berühmt gewordenen parlamentarischen Staatsstreich des Speakers geschlossen.

Es ist gegenwärtig, da die verhängnisvolle Erscheinung der Obstruction in den meisten Parlamenten Europas und Amerikas bekannt geworden ist, gewifs nicht mehr von Interesse, die Einzelheiten dieses ersten historischen Obstructionskampfes vorzuführen. Im vorliegenden Zusammenhange ist nur das von Wesenheit, was mit der Handhabung der Geschäftsordnung und der denkwürdigen Action des Speakers zusammenhängt. Darauf aber mufs doch näher eingegangen werden.

Parnell hatte zu Anfang der Sitzung siegesgewifs erklärt: wenn die Regierung das Haus die ganze Nacht, den folgenden Tag und die folgende Nacht zusammenhalte, werde sie doch nicht um einen Schritt vorwärtskommen. Die „Times“ hatte einmal von Parnell als parlamentarischem Führer gesagt, er

---

[1] Parnell verlangte um Mitternacht, dafs die Regierung die weitere Beratung der Coercion Bill bis zur zweitnächsten Sitzung (Donnerstag) aussetze. Hingegen wollte er sogleich die Abstimmung über die beantragte Suspension der Standing Orders zulassen. Gladstone wies dieses Compromifs zurück. Nachdem dann die Sitzung weitere zwölf Stunden gedauert hatte, fügte sich endlich die Regierung. Die Iren erschienen somit in diesem Falle als Sieger. Vgl. die Debatte in Hansard (257), p. 314—487.

habe es leicht, zu prophezeien, denn er habe die Macht, das Vorausgesagte durchzusetzen, in seiner Hand. Diesmal sah er die Dauer der Sitzung in der Tat klar voraus; aber er irrte, was den Ausgang betrifft. Er übersah, dafs die Regierung und beide englischen Parteien schon aus Gründen der Selbsterhaltung die Obstruction brechen mufsten. Mit Ausnahme etwa des radicalen Flügels der liberalen Partei war diese ebenso wie die conservative sich darüber klar geworden, dafs ein weiteres Gewährenlassen gegenüber der Taktik Parnells nicht nur eine Herabwürdigung des Parlamentes und der ganzen Nation, sondern auch eine reale grofse Gefahr bedeute. Noch im Jahre 1879 sahen wir beide Parteien unlustig, die Geschäftsordnung wesentlich abzuändern. Trotz der Erfahrungen der ersten Obstructionscampagne war nahezu alles beim alten geblieben. Denn man hatte Parnell und seine Kampfesmethode doch nur für eine vorübergehende Erscheinung gehalten. Die ersten Wochen der neuen Session hatten aber die grofsen Gefahren der Obstruction in voller Schärfe gezeigt: man erkannte, dafs es Parnell und den Seinigen wirklich ernst war mit dem naiv-trotzigen Gedanken. die staatsrechtliche Selbständigkeit Irlands der Majorität durch Mifsbrauch der Formen der Geschäftsordnung abzuringen. Die Energie und der Ernst, mit denen Parnell diese Absurdität zu verwirklichen strebte, rüttelten die Parteien und ihre Führer auf. Man erkannte nun die Obstruction in ihrer wahren Natur als parlamentarische Anarchie, als einen mit Redebarricaden geführten Revolutionskampf auf allen Wegen und Stegen des parlamentarischen Marktes zur Hinderung des für die Führung der Geschäfte unerläfslichen freien Verkehrs auf demselben[1]. Nicht Argument stand mehr gegen Argument, sondern Gewalt gegen Gewalt. Unter solchen Umständen hätte auch eine weit weniger kampfesfreudige Nation als die englische keine andere Wahl gehabt, als dem Trotze des Schwächeren die Macht der

[1] „Es ist die Grundbedingung parlamentarischer Existenz, um die wir jetzt kämpfen,“ sagte Gladstone in seiner grofsen Rede (Hansard [258], p. 90). „Nie seit den frühesten Anfängen seines Kampfes um die Existenz hat das Unterhaus eine ernstere Krisis durchzumachen gehabt als diese: eine Krisis seines Charakters und seiner Ehre, nicht seiner äufseren Sicherheit.“

Mehrheit entgegenzusetzen, die noch in diesem Falle die siegesgewohnte herrschende Nation repräsentierte. Und dazu war doch auch dem einfachsten Sinne klar geworden, dafs hier das Grundprinzip, auf dem der ganze englische Parlamentarismus und damit sein historischer Staatsbau beruhte, in Frage stand: das Prinzip der Majorität. Schliefslich handelte es sich hier auch nicht darum, dafs etwa eines jener Parlamente in seiner Tätigkeit gelähmt würde, wie es in den scheinconstitutionellen Staaten des Festlandes zur Verbrämung der Vorherrschaft der Krone, der Bureaukratie und des Heeres, eventuell auch noch zur Beratung und bequemeren Verteilung der Verantwortlichkeit besteht. Hier stand das Ansehen, ja die Existenz selbst einer Körperschaft in Frage, von der alle politische Autorität der Regierung eines Weltreiches ausgeht, in deren regelmäfsigen Beratungen die Verwaltung eines Grofsstaates ihre oberste Instanz und Leitung findet[1]. Es war eigentlich unmöglich zu übersehen: wenn einmal die englischen Parteien und ihre Führer dahin gelangt waren, Parnell und seine Obstruction ernstzunehmen, dann konnte der Ausgang nicht einen Augenblick zweifelhaft sein. Dennoch scheint der irische Führer in diesem Falle nicht klar gesehen zu haben. Denn er und seine Partei sind von den nun über sie hereinbrechenden Vorgängen überrascht und zuerst förmlich betäubt worden.

Die Erkenntnis von der Notwendigkeit, die Obstruction niederzuschlagen, hatte sich in der öffentlichen Meinung Englands schneller durchgesetzt, als inmitten der Parlamentsparteien und ihrer Führer. Erst am neunten Tage der Adrefsdebatte hatte sich das Cabinet ex officio mit der Frage der Obstruction im Conseil zu befassen entschlossen; und auch dann ging man nur mit vorsichtigem Zögern an die Action.

---

[1] Treffend sagte Gladstone am 3. Februar 1881: „Es gibt kein anderes Land auf der Erde, in dem ein Parlament durch zwei bis drei Jahrhunderte gekämpft hätte von Jahr zu Jahr gegen einen übermächtigen Gegner, um durch langsames Fortschreiten ein ganzes System von Verteidigungswerken gegen jene Übermacht zu dem Zwecke aufzuführen, dafs dieses kostbarste Gut aufrechterhalten und unversehrt den Nachfahren überliefert werde: das Prinzip der vollständigen Freiheit der Rede . . . Andere Volksvertretungen haben gewifs bedeutende Aufgaben zu leisten, sie erscheinen leicht wie Luft im Vergleich zu den Pflichten, die auf dem House of Commons ruhen.“ (Hansard, [258], p. 89, 90.)

Dafs die Einführung der Cloture oder etwas dem Entsprechendes die dringendste Mafsregel sei, stand wie im ganzen Lande auch bei der Regierung fest; aber wie dieses Institut, das doch nur durch einen formellen Bruch der Geschäftsordnung zur Anwendung gelangen konnte, praktisch eingeführt werden sollte, darüber scheint man auch im Cabinet selbst lange Zeit uneinig gewesen zu sein. Zwar die conservative Partei unter der Führung Sir Stafford Northcotes war im Prinzipe längst bereit, die Regierung gegen die Obstruction bedingungslos zu unterstützen. Die grofsen Tageszeitungen des Landes, „Times“ und „Standard“ an der Spitze, traten immer lebhafter dafür ein, die Cloture einzuführen, und wiesen dabei auf das in fremden Parlamenten längst eingebürgerte Institut hin. Aber im Schofse der conservativen Partei dachte man vorerst an andere Methoden, als sie die Regierung plante. Gladstone wollte die notwendigen aufserordentlichen Mafsregeln vor allem auf die Verantwortung der Majorität übernehmen; Northcote und die Front Opposition Bench wünschten hingegen, dem Speaker die volle discretionäre Gewalt zu geben und überdies die vorhandenen Disziplinarbestimmungen der Geschäftsordnung mit aller Schärfe ausgenützt zu sehen.

Dieser Gegensatz trat im Laufe der einundvierzigstündigen Sitzung klar hervor. Northcote, Cross und die übrigen Führer der Conservativen forderten wiederholt den Speaker und die Regierung öffentlich auf, dem Treiben der Iren durch Anwendung der neuen Standing Order gegen die Obstruction ein Ende zu machen[1]. Der Speaker und die Regierung verhielten sich ablehnend. In der Tat wurde die endgültige Entscheidung von der Stelle aus herbeigeführt, der sie der Natur der Dinge nach zukam. Seit die parlamentarische Anarchie offenkundig geworden, vermochte nur der oberste Hüter der Ordnung im Hause, der Speaker, die moralische Autorität in Anspruch zu nehmen, um die nun unausweichlich gewordene Dictatur auszuüben. Da ist es nun auch diesmal, wie so oft in der englischen Geschichte, eine glückliche Fügung gewesen, dafs im entscheidenden Augenblicke der richtige Mann am richtigen Platze stand. In der Person des Speakers Brand ergänzten

[1] Hansard (257), 1942, 1950.

einander Rat und Tat, weise Zurückhaltung bis zum äufsersten und unerschütterliche Festigkeit im Handeln auf das glücklichste. Längst als ein ebenso objectiver wie energischer Vorsitzender erprobt, verkörperte Brand in sich die grofse Tradition, die dieses Amt seit Generationen emporgehoben hatte. In der Vollkraft des Lebens auf dem festen Grunde längst erworbener parlamentarischer Autorität stehend, war er früher als die meisten anderen sich darüber klar geworden, dafs die Obstruction um jeden Preis niedergerungen werden mufste, dafs aber auch weiterhin einschneidende Reformen des Parlamentsverfahrens nicht länger hinausgeschoben werden durften. Es war immerhin nichts Kleines, was Brand auf sich nahm. Nicht nur mufste der Buchstabe der Geschäftsordnung zweifellos verletzt werden, es mufste auch der neuen Situation entsprechend eine weittragende Neuerung zu zweifellos dauernder Anwendung eingeführt werden. Mochte auch die Cloture, so wie die Umstände sich im englischen Unterhause gestaltet hatten, dem Geiste des Parlamentarismus, aus dem doch jede Geschäftsordnung allein ihre innere. Kraft zieht, besser entsprechen oder zum mindesten den Parlamentarismus besser zu schützen imstande sein als ein Gewährenlassen gegenüber dem methodischen Mifsbrauch der überkommenen Formen des Parlamentsverfahrens: so liefs sich anf der anderen Seite nicht verkennen, dafs mit dem dictatorischen Vorgehen an und für sich ein schwerwiegender Präzedenzfall geschaffen wurde.

Brand setzte sich nun mit der ganzen Klarheit des Mannes, der nach langem geduldigen Ausharren zur Tat entschlossen ist, über diese formellen Bedenken hinweg und entschied sich dahin, den Schlufs der furchtbaren Debatte aus eigener Machtvollkommenheit unwiderruflich auszusprechen. Es ist von gröfstem Interesse, den Verlauf der Dinge aus Brands eigenen Tagebuchaufzeichnungen kennen zu lernen. Er schreibt:

„Montag, 31. Januar. Das Haus wallte förmlich auf vor Entrüstung bei dem sichtbaren Triumph der Obstruction und Gladstone, dem Drängen seiner Freunde nachgebend, machte sich selbst anheischig — meiner Auffassung nach nicht ganz weise — die Sitzung an diesem Tage fortdauern zu lassen, um die Bill durch ihr erstes Stadium durchzuzwingen. Am Dienstag, nachdem die Sitzung schon vierundzwanzig Stunden

gedauert hatte, sah ich klar, dafs dieser Versuch, die Bill durch Fortdauer der Sitzung durchzubringen, fehlschlagen würde, denn die Partei Parnells war stark an Zahl, Disziplin und Organisation und besafs grofse Fähigkeiten der Rede. Ich dachte über die Situation nach und kam zu dem Schlusse, dafs es meine Pflicht war, durch Schliefsung der Debatte auf meine eigene Verantwortung das Haus aus der Schwierigkeit herauszuziehen, indem ich dadurch den unzweifelhaften Willen des Hauses gegen eine rebellische Minorität zur Geltung brächte. Ich schickte um den Premierminister am Dienstag, den 1. Februar, ungefähr mittags, und sagte ihm, dafs ich bereit wäre, die Beschlufsfrage der Obstruction zum Trotze unter den folgenden Bedingungen zu stellen: erstens, dafs die Debatte noch bis zum nächsten Morgen fortgesetzt werden solle, wobei ich den Zweck verfolgte, durch das lange Hinausziehen der Aufsenwelt den hohen Ernst der Situation deutlich zu beweisen und damit auch die Notwendigkeit des Schrittes, den ich zu machen im Begriffe war, klarzulegen; zweitens, dafs Gladstone die Reform der Geschäftsordnung in Erwägung ziehen solle, entweder in der Richtung, dafs das Haus oder dafs der Speaker gröfsere Autorität zugemessen erhalte.

„Gladstone stimmte diesen Bedingungen zu und berief ein Cabinet Council, das sich in meiner Bibliothek um 4 Uhr nachmittags am Dienstag versammelte, während die Sitzung fortdauerte und ich selbst im Hause den Vorsitz einnahm. In diesem Ministerrate nahm die Resolution in betreff der Geschäftsordnung die Form an, in der sie endgültig am nächsten Donnerstag erschienen ist, nachdem sie schon bei früheren Ministerberatungen erwogen worden war. Ich ordnete die Dinge mit Playfair (Chairman of Committees) so, dafs ich den Vorsitz am Dienstag bis Mitternacht führen wollte, indem ich mich verpflichtete, ihn am Mittwoch früh um 9 Uhr wieder zu übernehmen. Dementsprechend nahm ich den Vorsitz um 9 Uhr ein, während der Abg. Biggar am Worte war. Ich erhob mich und er setzte sich nieder. Sodann ging ich mit meiner Ansprache an das Haus, die ich mit May (dem Clerk des Hauses) verabredet hatte, vor und als ich geschlossen hatte, stellte ich unmittelbar die Beschlufsfrage zur Abstimmung. Die Szene war höchst dramatisch, aber alles ging ohne schwere

Störung, indem die irische Partei sich bei der zweiten Abstimmung unter Protest zurückzog. Ich hatte mit Gladstones Zustimmung meine Absicht, die Debatte zu schliefsen, Northcote, aber sonst niemandem anderen mitgeteilt mit Ausnahme Mays, von dem ich viel Hilfe bekam. Northcote war höchst erstaunt, gab aber keine Mifsbilligung betreffs des von mir vorgeschlagenen Modus kund"[1].

Die denkwürdige Ansprache, mit der Brand diesen Akt parlamentarischer Dictatur begründete, lautete folgendermafsen[2]:

„Der Antrag auf Einbringung der Bill zur Beschützung von Leben und Eigentum in Irland ist nun durch fünf Tage diskutiert worden. Die gegenwärtige Sitzung hat am Montag um 4 Uhr begonnen und bis heute Mittwoch früh, also durch 41 Stunden, gedauert, wobei das Haus hauptsächlich mit Discussionen über wiederholte dilatorische Vertagungsanträge befafst worden ist. Wie ausgedehnt und ermüdend diese Debatten gewesen sind, sind diese Anträge doch immer wieder nur von kleinen Minoritäten im Widerspruche zu der allgemeinen Auffassung des Hauses unterstützt worden.

So ist eine Krisis entstanden, die das schleunige Eingreifen des Hauses erheischt. Die hergebrachten Regeln der Geschäftsordnung haben sich als untauglich erwiesen, um eine ordnungsmäfsige und sachliche Debatte zu sichern. Eine wichtige Regierungsmafsregel, in der Thronrede vor beinahe einem Monate empfohlen und seitens einer entschiedenen Majorität des Hauses als dringend im Interesse des Staates bezeichnet, ist durch die Tätigkeit einer unbeträchtlichen Minderheit aufgehalten, deren Mitglieder zu den Mitteln der sogenannten Obstruction gegriffen haben, die vom Hause ausdrücklich als ein parlamentarisches Delict bezeichnet worden ist.

Die Würde, das Ansehen und die Autorität dieses Hauses sind ernstlich bedroht und es ist notwendig, sie zu verteidigen. Unter der Herrschaft der hergebrachten Regeln und Normen des Verfahrens erscheinen die legislativen Kräfte des Hauses paralysiert. Ein neues und ausnahmsweises Vorgehen ist daher gebieterisch erfordert. Und so bin ich fest überzeugt, dafs ich den Willen des Hauses am besten zum Ausdrucke bringe und auf seine Unterstützung rechnen kann, wenn ich es ablehne, weiter irgend ein Mitglied des Hauses nunmehr noch zum Worte zu lassen, und sogleich dazu schreite, die Beschlufsfrage dem Hause vorzulegen. Ich bin sicher, dafs das Haus bereit ist, alle seine Befugnisse dazu zu benützen, dafs mein Vorgehen sein Ziel erreiche. Künftige

---

[1] Auszug aus dem Tagebuch des Speakers Brand (Viscount Hampden) bei Morley, Life of Gladstone, III, p. 52.

[2] Hansard (257), Annual Register, 1881; p. 46 u. 47.

Mafsregeln zur Sicherung ordnungsmäfsiger Debatte mufs ich dem Befinden des Hauses überlassen, aber ich möchte hinzufügen, dafs es notwendig ist, dafs das Haus selbst wirksamere Oberaufsicht über seine Debatten sich angelegen sein lasse oder dem Vorsitzenden gröfsere Machtbefugnisse einräume."

So schlofs der erste Act des grofsen irischen Obstructionsdramas. Aber dazu sollte noch als aufregendste Szene die unvermeidbare Reaction der Iren gegen diesen „Gewaltstreich" des Speakers kommen[1].

Die Iren waren zunächst wie betäubt zurückgewichen. Sie erblickten in dem Vorgehen Brands nackten Privilegienbruch und verlangten, dafs das hierfür vorgeschriebene dringliche Verfahren eingeleitet werde. Der Speaker entschied, es liege kein Privilegienbruch vor, sondern eine Frage der Geschäftsordnung, die nur durch vorher angemeldeten Antrag zur Discussion gelangen könne. Den Iren gelang es, durch geschickte Taktik die Debatte hierüber durch die ganze nächste, am selben Tage stattfindende Sitzung hinauszuziehen. Am darauf folgenden Tage begann die Verhandlung mit der Anfrage, ob es wahr sei, dafs der der Home Rule-Partei angehörige Abgeordnete Michael Davitt verhaftet worden sei. Der Staatssecretär für Irland bejahte diese Anfrage, worauf Gladstone sich erheben wollte, um seinen angekündigten Resolutionsantrag wegen Abänderung der Geschäftsordnung zu begründen. Zugleich mit ihm erhob sich der Ire Dillon und versuchte das Wort zu ergreifen. Der Speaker erklärte, dafs der Premier am Worte sei; aber Dillon wich nicht, sondern verlangte schreiend seine Redefreiheit. „Hierauf folgte eine Szene von beispielloser Aufregung und Verwirrung. Sowohl Gladstone wie Dillon standen aufrecht, aber während der erstere

[1] Sowohl im Parlamente wie in der englischen Presse fand die mutige Tat des Speakers vollste Zustimmung. „Im Hause gab es einen wahren Beifallssturm, wie ich ihn nie gehört habe," verzeichnete der Speaker, „und allen voran Gladstone." Der Premier schrieb an diesem Tage in dem üblichen Sitzungsberichte des englischen Premierministers an die Königin: „Des Speakers Festigkeit im Entschlusse und die gleichzeitige Milde seines Wesens, seine unerschöpfliche Geduld und seine unvergleichliche Gemütsruhe unter so vielen tausend Provocationen haben ein wahrhaft bedeutendes Ergebnis ermöglicht." Morley, loc. cit. vol. III. p. 53.

in dem Augenblicke, als der Speaker sich erhob, sich auf seinem Platze niederliefs, blieb Dillon stehen. Darauf ertönten laute Rufe im Hause: „Er mufs namhaft gemacht werden!" (Name him!), während die Iren unermüdlich „Zur Geschäftsordnung" riefen, bis endlich der Speaker der Geschäftsordnung entsprechend sagte: „Ich nenne Sie, Mr. Dillon, wegen beharrlicher Widersetzlichkeit wider die Autorität des Vorsitzenden." Hierauf stellte Gladstone den Antrag, dafs Dillon für den Rest der Sitzung suspendiert werde[1]. Dies geschah, aber Dillon weigerte sich, der Aufforderung des Speakers zum Verlassen des Saales Folge zu leisten. Darauf befahl der Speaker dem Serjeant-at-Arms, den widerstrebenden Abgeordneten zu entfernen. Doch auch jetzt weigerte sich Dillon, als der Serjeant ihm die Hand auf die Schulter legte, worauf der letztere die bereitstehenden Hausdiener (Messengers) herbeiwinkte. Nun erst erhob sich Dillon und ging frei hinaus.

Als Gladstone nun endlich zu sprechen sich anschicken wollte, fiel ihm abermals ein Nationalist, O'Donoghue, mit dem Antrage auf Vertagung ins Wort. Der Speaker ignorierte den Antrag, worauf Parnell schreiend sich erhob: „Ich beantrage, dafs Mr. Gladstone nicht länger gehört werde!" Da Parnell, als Gladstone einige Worte zu sprechen begonnen, unter dem Beifalle seiner Freunde den Antrag wiederholte, warnte ihn der Speaker vor den Folgen solchen Verhaltens. Aber Parnell erhob sich abermals und rief: „Ich bestehe auf meinem Rechte, einen Antrag zu stellen, dafs Mr. Gladstone nicht länger angehört werde." Jetzt zögerte der Speaker nicht länger, „nannte" Parnell, und nun stellte Gladstone den Antrag auf Suspension, der mit 415 gegen 7 Stimmen angenommen wurde. Parnell wiederholte Dillons Verfahren; auch er wich erst der angedrohten physischen Übermacht.

Während dieser Abstimmung waren die Iren auf ihren Sitzen geblieben, ohne an der Abstimmung teilzunehmen: nach der Geschäftsordnung des Unterhauses ein unerlaubter Vorgang. Gladstone bezeichnete dies als eine Art gröblichen „Contempts" und sprach die Hoffnung aus, dafs im Wiederholungsfalle die Remedur nicht ausbleiben werde. Gleich

[1] Annual Register, 1881; p. 54.

darauf unterbrach neuerlich ein Ire den Premier mit dem stereotypen Antrage, „that Mr. Gladstone be no longer heard". Unverzüglich wurde er suspendiert und abermals blieben die Iren, 28 an der Zahl, während dieser Abstimmung demonstrativ sitzen. Nach Durchführung dieser Division erhob sich der Speaker und stellte das regelwidrige Verhalten der Iren als einen Act der Geringschätzung gegen den Vorsitz fest. Hierauf beantragte Gladstone die Suspension der 28 Delinquenten en bloc, was mit 410 gegen 6 Stimmen angenommen wurde. „Sodann folgte eine merkwürdige Szene, die fast eine halbe Stunde dauerte. Der Speaker las die Namen der 28 irischen Abgeordneten in der alphabetischen Reihenfolge hintereinander vor. Jeder einzelne weigerte sich, das Haus zu verlassen, bis er von überlegener physischer Gewalt bedroht wurde, und jeder wurde der Reihe nach von dem Serjeant-at-Arms hinausgeführt. Jeder hielt eine kleine Rede und während manche hinausgingen, sobald der Serjeant sie nur berührt hatte, verweigerten andere das Hinausgehen, bevor nicht die Hausdiener den Saal betreten hatten" [1].

Damit war das Haus von den Obstructionisten befreit, Gladstone konnte ruhig sprechen und zog in einer viel bewunderten Rede die Summe aus den vorangegangenen Ereignissen, in denen die beste Rechtfertigung für die nun von ihm dem Hause abgeforderten Vollmachten zur Reform der Geschäftsordnung gelegen waren.

Wir können hier nunmehr die Darstellung der parlamentarischen Entwicklung des Obstructionskampfes abschliefsen. Gewifs war die Obstruction der Iren mit den geschilderten Ereignissen noch nicht völlig abgetan; sie hat in weit weniger turbulenter Art noch lange fortgedauert, sich mit aller Macht gegen die Annahme der neuen provisorischen Standing Orders sowie der grofsen irischen Coercion Bill gewendet [2]. Aber die

---

[1] Annual Register, 1881, p. 56.

[2] Annual Register, 1881, p. 73. Nachdem die irische Partei die Coercion Bill durch viele Sitzungen hingezogen hatte, bediente sie sich des Mittels des Vertagungsantrages als Erwiderung auf unbefriedigende Beantwortung von Interpellationen durch die Regierung. So kam es dann besonders am 24. und 25. Mai noch zu heftigen Zusammenstöfsen mit den obstruierenden Nationalisten.

Gefahr, mit der sie das englische Staatswesen einen Augenblick bedroht hatte, war beseitigt. Der in dem einheitlichen Willen des Hauses verkörperte Staatswillen der britischen Nation hatte sich dem Andrange der nationalen Minorität überlegen gezeigt. Soviel auch von den Bestrebungen der irischen Nationalpartei berechtigt und durchführbar sein mochte — die beiden nächsten Jahrzehnte haben das in weitem Ausmafse erwiesen — nie konnten und durften ihre Ziele auf dem Wege offener Gewalt erreicht werden. Zweifellos hat die Taktik Parnells durch das ungeheuere Aufsehen, das sie erregte, unmittelbar den Erfolg gehabt, die Reform der längst unhaltbaren wirtschaftlichen und administrativen Zustände Irlands als unabweisbar erscheinen zu lassen, und es ist eine merkwürdige Ironie des Geschicks, dafs gerade Gladstone, der Führer in dem Kampfe, der die Obstruction niederwarf, dem unwiderstehlichen irischen Einflusse am stärksten unterlegen und auf der Bahn der Reformen immer weiter bis zur Annahme des Home Rule-Prinzips gegangen ist. Dieser zweifellos unerwartet grofse Erfolg der irischen Sache ist durch die einheitliche politische Organisation der Iren, wie sie Parnell zuerst geschaffen, hauptsächlich ermöglicht worden. Aber nicht die nackte Gewalt der Obstruction, sondern die wachsende Einsicht der Sieger im Obstructionskampfe, die rasche und stetige Zunahme des Verständnisses beider englischen Parteien für die irischen Bedürfnisse hat den Iren ihre grofsen und noch lange nicht abgeschlossenen Erfolge gebracht. Es mag nicht unpassend erscheinen, dies als wichtigste Lehre, die sich aus dem ersten und gröfsten Obstructionskampfe ergibt, den das englische Unterhaus erlebt hat, schon hier auszusprechen.

Nunmehr wenden wir uns aber der unmittelbaren Folge des Kampfes, der planmäfsigen Reform der Geschäftsordnung im Unterhause, wieder zu.

Drittes Kapitel.

Die Notstands-Geschäftsordnung und die Einführung der Cloture.

(1881—1888.)

Die Resolution, deren Einbringung durch Gladstone die Iren an der Fortsetzung der Obstruction gegen die Coercion

Bill verhindern sollte, ist eine der merkwürdigsten Urkunden in der Geschichte des englischen Parlamentes. Ihr Inhalt läfst sich mit einem Worte charakterisieren: es war damit der parlamentarische Belagerungszustand erklärt, die Dictatur im Unterhause eingeführt. Die neue Vorschrift, kurzweg als Notstandsregel (Urgency Rule) bezeichnet, lautet folgendermafsen:

„Wenn nach vorgängiger Ankündigung durch einen Minister der Antrag gestellt worden ist, das zur Beratung stehende Public Business des Hauses als dringlich zu erklären, worauf der Minister den einzelnen, dem Hause vorliegenden Entwurf, Antrag oder sonstigen Gegenstand als dringlich, dessen schleunige Erledigung als im öffentlichen Interesse gelegen bezeichnet hat, so soll der Speaker sogleich die Beschlufsfrage hierüber zur Abstimmung bringen, ohne dafs Debatte, Amendement oder Vertagungsantrag hierzu gestattet wäre. Wenn der Vorsitzende dabei die Ablehnung des Antrages feststellt, so soll keine Division stattfinden, wohl aber im entgegengesetzten Falle; und zwar sollen, wenn dieser Beschlufs mindestens mit einer Dreiviertelmehrheit angenommen worden ist in einem Hause von nicht weniger als dreihundert anwesenden Abgeordneten, von da ab die gesamte, zur Regelung der Parlamentsgeschäfte bei den einzelnen Stadien einer Bill oder bei Anträgen und anderen Gegenständen sonst dem Hause zustehenden Befugnisse ausschliefslich nur mehr dem Speaker zum Zwecke der Erledigung solchen Gesetzentwurfes oder Antrages zustehen, insolange, bis der Speaker erklärt, dafs der Stand des Public Business nicht mehr dringlichen Charakter an sich trägt oder bis das Haus solches durch Beschlufs auf einen Antrag hin erklärt hat, der von jedem Abgeordneten gestellt werden, aber weder amendiert noch vertagt werden darf und durch einfache Stimmenmehrheit zu entscheiden ist“[1].

Die Regierung hatte also den einen der beiden oben als denkbar bezeichneten Wege eingeschlagen: nicht die Majorität,

[1] Vgl. Hansard (258), p. 88—155. Die Rede, mit der Gladstone diese Mafsregel einbegleitete, gehört zu den Meisterstücken des grofsen Staatsmannes. Er bezeichnet darin die Redefreiheit als kostbares Erbgut des Parlamentes, als ein Recht, dessen Ausübung aber sich doch zum mindesten den physischen Existenzbedingungen einer beratenden Körperschaft anpassen müsse. Gegenüber den möglichen Einwänden, dafs darin die Gefahr der Unterdrückung der Minorität liege, weist Gladstone darauf hin, dafs es in früheren Zeiten wohl vorgekommen sei, dafs ganz geringe Minoritäten die wirklichen Interessen der Nation allein vertreten haben. Ein solcher Zustand sei aber durch die neuzeitlichen Institutionen von der Wiederkehr so gut wie ausgeschlossen. — Sir Stafford Northcote und die conservative Partei, deren loyalen Beistand Gladstone in fast enthusiastischer Weise

die Regierungspartei, sondern der Speaker sollte die notwendig gewordene Dictatur ausüben. Durch den erst in der Debatte hinzugefügten Zusatz war es allerdings in die Initiative jedes einzelnen Abgeordneten und den Willen der einfachen Mehrheit gelegt, den Ausnahmezustand wieder zu beseitigen; und auch die erforderte Zahl von dreihundert anwesenden Abgeordneten bot eine Sicherheit dagegen, dafs diese Dictatur jemals etwa gegen die englische Oppositionspartei angewendet werden könne. Der Dictaturparagraph war — in kaum verhüllter Weise — einzig und allein gegen die irische Rebellion geschmiedet. Im übrigen behielt der Speaker völlig freie Hand. Die ganze Geschäftsordnung erscheint für die Zeit des parlamentarischen Notstandes aufgehoben. Statt dessen sollte für diese Zeit der Speaker festsetzen, was immer er im Interesse schleunigen Geschäftsganges für nötig fand. Schon am folgenden Tage (4. Februar) äufserte sich der Speaker hierüber. Nachdem er die schwere ihm auferlegte Verantwortlichkeit in würdigen Worten anerkannt, verkündete er die erste der von ihm nunmehr vorgeschriebenen neuen Regeln mit der Bemerkung, dafs in wenigen Tagen die übrigen Rules vorgelegt werden würden. Diese erste Vorschrift lautet:

„Kein Vertagungsantrag soll vor Eingehen in die Tagesordnung gestellt werden, es sei denn, dafs das Haus vorher seine Zustimmung gebe“ [1].

Am 8. Februar legte der Speaker die übrigen Rules, sechzehn an der Zahl, vor [2]. Der Inhalt dieser Regeln läfst sich kurz dahin zusammenfassen: sie geben dem Speaker in die Hand, jeden dilatorischen Vertagungsantrag inmitten der Debatte abzuweisen; sie gestatten jedem Abgeordneten, während ein und derselben Debatte nur einmal zu einem Vertagungsantrage zu sprechen. Der Speaker hat das Recht, dem Redner

---

anerkannte, verlangten einige Abänderungen, die auch zum gröfseren Teile von der Regierung angenommen wurden. Die langwierige Debatte zeigte, dafs tatsächlich das ganze Haus mit Ausnahme der Nationalisten hinter der Regierung und dem Speaker stand. Nur ein einziger englischer Abgeordneter, der Radicale Cowen, sprach sich gegen jede Ausnahmemafsregel aus.

[1] Hansard (258), p. 162.

[2] Den vollen Wortlaut derselben siehe Anhang.

wegen Wiederholung seiner Argumente das Wort einfach zu entziehen. Verwandlung des Hauses in das Committee und umgekehrt geht ohne die Möglichkeit von Debatten vor sich. Von besonderer Bedeutung aber sind die zwei folgenden Regeln:

1. Bei dem Verlangen nach namentlichen Abstimmungen kann der Speaker die Minorität zum Erheben von den Sitzen auffordern und, wenn sie weniger als zwanzig beträgt, die Division unterlassen.

2. Es wird die Cloture eingeführt. Sie wird völlig frei vom Speaker initiiert, wohl aber mufs der Antrag auf Schlufs der Debatte von einer Dreiviertelmehrheit angenommen werden.

Die meisten dieser Rules gelten auch für die Committeeberatung, allerdings gilt nicht die Vorschrift betreffs Schlufs der Debatte. Dagegen wird auch im Committee jedem Mitgliede nur einmal zu derselben Question das Wort zu ergreifen gestattet.

Trotz dieser Vorschriften trat ein, was erfahrene Parlamentarier vorausgesagt hatten. Die Coercion Bill wurde nach wie vor mit Erfolg obstruiert. So sah sich denn der Speaker genötigt, in der sechsten mit der Committeeberatung dieses Gesetzes befafsten Sitzung neue Regeln zur Ergänzung vorzuschreiben. Es sind drei an der Zahl und sie haben folgenden Inhalt[1]:

1. Wenn ein Antrag eingebracht wird, dahinlautend, dafs der Chairman of Committee über eine als dringlich erklärte Bill dem Hause zu oder vor einem bestimmten Tage und Stunde Bericht erstatten solle oder dafs die Beratung einer Bill in ihrem amendierten Zustande an oder vor einem bestimmten Tage beendet sein müsse, so soll der Beschlufs hierüber unverzüglich ohne Debatte und Amendement eingeholt werden und bedarf einer Dreiviertelmehrheit zu seiner Annahme.

2. Wenn das Haus die Beendigung der Beratung einer amendierten Bill zu bestimmtem Termin beschlossen hat, so sollen die noch ausstehenden neu vorgeschlagenen Paragraphen und Amendements sogleich in Verhandlung genommen werden und nur der Vertreter der Bill sowie der Antragsteller des Amendements, sonst aber kein Abgeordneter zum Worte zugelassen werden.

---

[1] Ihr Text bei Hansard (258), 1881, p. 1070, 1071. Vgl. Annual Register, 1881, p. 60 ff.

3. Dieselbe Anordnung wird für die Committeeberatung getroffen und vorgeschrieben, dafs, wenn der bestimmte Termin erreicht ist, ohne dafs alle Amendements durchberaten sind, der Chairman dennoch sogleich den Vorsitz verlassen und dem Hause Bericht erstatten solle, ohne die erübrigenden Amendements auch nur zur Abstimmung zu bringen[1].

Damit war nun nicht nur die Cloture in ihrer denkbar strengsten Form, sondern auch ein völlig neues Prinzip in die Geschäftsordnung eingeführt, das die provisorischen Rules des Jahres 1881, wenn auch in etwas veränderter Gestalt, überdauert hat. Die Einrichtung einer bestimmten Fallfrist, innerhalb deren die Beratung einer Bill zu Ende kommen mufs, ist später in zutreffender Weise die parlamentarische Guillotine genannt worden. Es wird alsbald gezeigt werden, in welcher Form dieses allen Traditionen des englischen Unterhauses widersprechende Institut permanent geworden ist.

Trotz dieser Verschärfung der dictatorischen Geschäftsordnung zeigten sich aber neuerdings tatsächliche Schwierigkeiten in ihrer Durchführung. Es bedurfte noch dreier weiterer Sitzungen sowie des Aufwandes der ganzen Kraft der Regierung und ihrer Partei, um die Protection of Person and Property (Ireland) Bill endlich durchzubringen. Am 25. Februar wurde sie mit 281 gegen 36 Stimmen in 3. Lesung angenommen[2].

Damit war der Dringlichkeitszustand aber noch nicht zu Ende. Auch für das zweite im Hause eingebrachte irische Ausnahmegesetz, die sogenannte Arms Bill, wurde der parlamentarische Ausnahmezustand beantragt und angenommen.

---

[1] Noch in derselben Sitzung wurde auf Antrag Gladstones das Ende der nächsten Sitzung als Endtermin der Committeeberatung der Coercion Bill festgesetzt. (Hansard [258], p. 1093.)

[2] Diese neuerliche Verschärfung der Geschäftsordnung fand sowohl im Parlamente wie in der Presse keineswegs freudige Zustimmung. Im Laufe der Beratung stellte der Radicale Cowen zur Verhöhnung des ganzen Verfahrens einen Amendementsantrag, dahinlautend, dafs, wenn die Regierung eine Bill für dringlich erklärt hat, die Beratung ganz zu entfallen habe und blofs abgestimmt werden solle. In der Presse erblickte man nicht mit Unrecht in diesen Bestimmungen das Eingeständnis völligen Zusammenbruches des parlamentarischen Regierungssystems. Allerdings wies die „Times“ mit Recht darauf hin, dafs die Obstruction noch immer fortdauere und nur durch schärfste Mittel unschädlich gemacht werden könne.

Erst am 21. März erlosch mit der Annahme dieser Bill auch der Zustand der Dictatur im Unterhause[1].

Das Ziel, das die Regierung und das Haus sich gesteckt hatten, war nun allerdings erreicht worden, aber auf allen Seiten war man sich darüber klar, dafs der Ausnahmezustand nicht fortdauern könne, dafs eine sorgfältige umfassende Reform der Geschäftsordnung notwendig sei. In der Tat legte Gladstone sogleich zu Beginn der nächsten Session den Entwurf einer Reihe von Resolutionen vor, die insgesamt ein zusammenhängendes System einer neuen Geschäftsordnung darstellten. Aber obgleich nicht weniger als sechs Sitzungen im Laufe dieser Session (1882) der Beratung dieses Entwurfes gewidmet wurden, gelang es nicht, auch nur die erste von den fünfzehn vorgeschlagenen Rules im Hause zur Annahme zu bringen. Das ist nun weiter nicht erstaunlich, denn gerade der erste Resolutionsantrag enthielt die weitestgehende und bedeutungsvollste Änderung der Geschäftsordnung, nämlich die permanente Einführung der Cloture. Über die Notwendigkeit und Ratsamkeit dieser Neuerung bestanden nun vor allem in der liberalen Partei die gröfsten Meinungsverschiedenheiten und ganz besonders dagegen, dafs Schlufs der Debatte schon durch einfache Mehrheit herbeigeführt werden könne, richtete sich die Opposition des radicalen Flügels der Regierungspartei mit aller Schärfe.

Der Antrag Gladstones wollte die Initiative und Handhabung der Cloture vollständig der Discretion des Speakers und Chairman anheim-

---

[1] Merkwürdigerweise wurde aber dazwischen das Budget als nicht dringlicher Gegenstand unter der Herrschaft der gewöhnlichen Geschäftsordnung beraten, was zu nicht geringen Controversen Anlafs gab. (Annual Register, p. 67.) Die Session endete erst in der zweiten Hälfte des August. Sie ist eine der schwersten Kraftproben gewesen, die dem englischen Unterhause je auferlegt worden sind. 154 Sitzungen mit 1400 Stunden Gesamtdauer waren abgehalten worden. Seit der Reformbill war eine längere Session nur dreimal vorgekommen. Die Coercion Bill hatte 22 Sitzungen gekostet, von denen elf vor die Zeit des parlamentarischen Staatsstreiches fielen. Die grofse irische Landacte dieses Jahres erforderte nicht weniger als 58 Sitzungen. 14836 Reden wurden gehalten und nicht weniger als 6315 davon fielen den irischen Abgeordneten zur Last. J. Morley, The life of W. E. Gladstone, vol. III. p. 57.

stellen[1]. Für die Annahme des Schlufsantrages wurde nur verlangt, dafs mindestens zweihundert dafür oder weniger als vierzig in der Minderheit stimmen. Die erste Debatte fand am 20. Februar statt. Northcote opponierte namens der ganzen conservativen Partei gegen die Cloture. Der Kampf wurde in der Form geführt, dafs ein von dem liberalen Abgeordneten Marriott gestelltes Amendement zur Verhandlung gelangte dahinlautend: Keine Geschäftsordnung wird dem Hause genehm sein, die das Prinzip der Cloture durch einfache Majorität enthält. Der Angriff der Conservativen richtete sich vor allem gegen Chamberlain, der als Haupturheber der Regierungsvorlage galt. Goschen gab namens des conservativen Flügels der Regierungspartei seiner Überzeugung von der Notwendigkeit drastischer Regierungsmafsregeln Ausdruck. Der angesehene Conservative Raikes wendete sich mit Schärfe gegen den Vorschlag, ein Mittel wie die Cloture in die Hand des Speakers zu legen, der dadurch früher oder später unvermeidlich zum Parteimann herabsinken müsse. Die Fortsetzung der Debatte am 20. und 23. März brachte die Dinge nicht weiter. Hartington, der spätere Duke of Devonshire, sprach im Namen der Regierung deren Entschlufs, bei der Vorlage zu beharren, aus, während andere Liberale ein Compromifs auf Zweidrittelmajorität dringend empfahlen. Harcourt wies auf die Gefahren der Obstruction und die Möglichkeit einer künftigen Verhinderung des Zustandekommens des Budgets durch eine reichsfeindliche Minorität hin. In der Debatte machte die Rede des grofsen demokratischen Führers, des alten John Bright, der für die Regierung eintrat, den gröfsten Eindruck. Er erklärte die schweren Befürchtungen der Opposition gegen die Cloture für künstlich aufgebauscht und wies darauf hin, dafs die irischen Fenier in Amerika, die stärkste Stütze der Home Rule-Partei, der parlamentarischen Regierung in England offen den Krieg erklärt haben. Die Vorlage der Regierung sei noch zu wenig scharf. Darauf erwiderte mit besonderer Kraft der Ire Sexton. Dieser erklärte, dafs die Cloture das House of Commons seiner drei historischen Pfeiler berauben werde: der hohen Unparteilichkeit des Speakers, der Bereitwilligkeit der Majorität, der Minderheit auf die Erledigung der Geschäfte Einflufs zu geben, und der Bereitwilligkeit der letzteren, sich dem Mehrheitsvotum endgültig

[1] Der Text des Antrages lautete folgendermafsen: That, when it shall appear to Mr. Speaker or to the Chairman of a Committee of the whole house, during any debate, to be the evident sense of the house that the question be now put, he may so inform the house or the committee; and if a motion be made „that the question be now put", Mr. Speaker or the Chairman shall forthwith put such question: and if the same be decided in the affirmative the question under discussion shall be put forthwith: provided that the question shall not be decided in the affirmative if a division be taken, unless it shall appear to have been supported by more than 200 Members or unless it shall appear to have been opposed by less than forty members and supported by more than 100 members. (Hansard, Debates (266), p. 1151.)

zu fügen. Gladstone schloſs die Debatte mit einer Rede, in der er die Notwendigkeit verfocht, auf jeden Fall das Prinzip der Beschränkung der Debatte in das Unterhaus einzuführen. Schon die bloſse Existenz einer solchen Bestimmung in der Geschäftsordnung werde die Debatten wesentlich kürzen. An einen Miſsbrauch der Vorschrift sei im englischen Unterhause nicht zu denken. Die Debatte endete mit der Ablehnung des Amendements Marriott durch eine Mehrheit von 39 Stimmen.

Obgleich also die Regierung schlieſslich eine Majorität zur Annahme des von ihr vertretenen Prinzipes fand, stand die Frage am Ende der Session noch unentschieden da. Die auſserordentliche Überlastung des Hauses und der Regierung mit Fragen der äuſseren Politik und dringenden legislativen Maſsregeln gestattete nicht continuierliche gründliche Beschäftigung mit dieser Kernfrage der neuen Geschäftsordnung. Das Cabinet Gladstone sah aber in der Lösung dieses Problems so sehr und mit Recht eine wahre Existenzbedingung des Parlamentes, daſs es zu dem auſsergewöhnlichen Mittel die Zuflucht nahm, eine besondere Herbstsession mit der ausschlieſslichen Aufgabe der Durchführung der Reform der Geschäftsordnung anzukündigen und tatsächlich für den 24. Oktober 1882 einzuberufen. Die Session dauerte sechs Wochen und brachte erst nach langem und schwerem Kampfe das Werk der Geschäftsordnungsreform in den sicheren Hafen.

Damit war ein völliges Novum, ein Ereignis von groſser Tragweite in der Geschichte des englischen Parlamentes gegeben. Der so stark ausgesprochene Zug utilitarischer Reform der neueren englischen Politik, der der ganzen Epoche seit 1832 bis zur Gegenwart den Charakter des Reformzeitalters dauernd verliehen hat, begann sich nun endlich mit aller Entschiedenheit auch auf ein bisher für sacrosanct erklärtes Gebiet zu erstrecken: auf das Parlamentsrecht im engsten Sinne, auf die innere Ordnung und das Verfahren des Unterhauses. Wir haben nun dieses erste fundamentale und bis zur Gegenwart an Umfang und Bedeutung nicht übertroffene Reformwerk näher zu betrachten, und halten dabei am besten an der Reihenfolge der Resolutionen fest.

1. An der Spitze der neuen Geschäftsordnung, wie Gladstone sie dem Hause vorlegte, stand die auch sachlich weitestgehende Neuerung: die Resolution betreffs Einführung der Cloture. Trotz der langwierigen Redekämpfe, die nun neuer-

dings um diese Reform im Hause durchgeführt wurden, gelang es der Regierung, sie in der von ihr ursprünglich vorgeschlagenen Form durchzusetzen. Es blieb also bei der ausschliefslichen Initiative des Speakers in betreff der Anwendung der Cloture, ferner dabei, dafs mindestens zweihundert Mitglieder dem Antrage zustimmen mufsten, sowie beim Prinzip der einfachen Majorität[1].

Der parlamentarische Kampf um die Cloture wurde entsprechend der grofsen Bedeutung dieser Neuerung mit aufserordentlicher Zähigkeit und unter lebhaftester Teilnahme aller Parteischattierungen im Hause ausgekämpft. Nicht weniger als dreizehn volle Sitzungen nahm die Beratung in Anspruch. Die endgültige Abstimmung ergab eine Majorität zugunsten der Regierung von 304 gegen 262 Stimmen.

Es verlohnt sich, die Hauptmomente, die in diesen Debatten hervortraten, kurz zu berühren. Zunächst wurde von dem Conservativen Sir Drummond Wolff ein Versuch gemacht, die Cloture für die Beratung im Committee des ganzes Hauses auszuschliefsen und zwar mit der Begründung, dafs der Chairman of Committees nicht die gleiche volle politische Unabhängigkeit des Speakers besitze. Dieser Versuch mifslang, ebenso wurden die Anträge Sclater-Booth und O'Donnell, die Budgetberatung sowie Debatten über Geschäftsordnung und Immunitätsfragen (Privilege) von der Wirksamkeit der Cloture auszunehmen, abgelehnt und gleiches Schicksal widerfuhr dem von dem Liberalen Bryce gestellten Antrage, die Initiative zur Cloture nicht dem Vorsitzenden, sondern ausschliefslich der Regierung oder dem jeweiligen sonstigen Anwalt einer Bill zu überlassen. (Hansard (274), 74—131, 214—239, 244—266, 290—317.) Gladstone bezeichnete letzteren Vorschlag als unannehmbar, weil er die Würde des Vorsitzenden herabmindern müfste.

Von den sonstigen Abänderungsanträgen mufs noch ein Antrag hervorgehoben werden, wonach der Speaker, statt den Schlufs der

---

[1] Der Clotureparagraph lautete in der damaligen Fassung: „Wenn der Speaker oder der Chairman im Plenum oder in der Committeeberatung während einer Debatte befinden, dafs der Gegenstand zur Genüge discutiert sei, und wenn dies auch die offenkundige Ansicht des Hauses ist, dafs die betreffende Frage zur Abstimmung gebracht werde, so hat der Vorsitzende das Haus hiervon in Kenntnis zu setzen; den sodann gestellten Antrag auf Schlufs der Debatte hat der Vorsitzende sogleich zur Abstimmung zu bringen und desgleichen die betreffende meritorische Frage, im Falle ersterer Antrag angenommen erscheint. Letzteres ist aber nur dann der Fall, wenn der Antrag von mehr als 200 Abgeordneten unterstützt oder von weniger als 40 Abgeordneten opponiert und zugleich von mehr als 100 Abgeordneten unterstützt worden ist." Die seither erfolgte Abänderung dieser wichtigen Bestimmung zeigt ein Vergleich mit den gegenwärtigen Standing Orders 26 u. 27. Vgl. Anhang.

Debatte auszusprechen, blofs das Recht haben sollte, von einem bestimmten Zeitpunkte an die Redezeit auf zehn Minuten zu beschränken. Aber auch dieser originelle Gedanke fand keine Gnade bei Gladstone und der Majorität.

Die Hauptschlacht wurde um die Frage gekämpft, ob einfache oder qualifizierte Mehrheit zur Herbeiführung des Schlusses der Debatte genügen solle. Der Premierminister kämpfte mit der ganzen Macht seiner Beredsamkeit gegen das Amendement Gibson, das die Zweidrittelmehrheit verlangte. Er drückte die Überzeugung aus, dafs eine grofse Opposition jederzeit imstande sein werde, sich des Mifsbrauches der Cloture durch den Speaker zu erwehren, und wandte sich mit aller Kraft dagegen, dafs durch Einsetzung einer künstlichen Mehrheit in diesem wichtigen Falle das dem parlamentarischen Wesen zugrundeliegende Prinzip der einfachen Mehrheit untergraben werde.

Der Antrag fiel denn auch mit 322 gegen 228 Stimmen. Ebenso fielen alle anderen Anträge auf Schaffung eines künstlichen Abstimmungsverhältnisses, wie z. B. Brodricks Vorschlag, bei einer Mehrheit von 150 Stimmen die Cloture auszuschliefsen.

Von den oppositionellen Reden ist besonders die des Conservativen Sir Ashmead-Bartlett hervorzuheben, der nochmals in umfassender Weise auf die Gefahren hinwies, die die Cloture für die parlamentarische Tradition des Unterhauses mit sich bringe. Die Cloture, sagte er, sei eine französische Erfindung und sie passe auch nur für die Franzosen, die wirkliche Freiheit von Mann zu Mann und Classe zu Classe nie verstanden hätten. Weder in den Colonien noch in einem Lande mit einer so alten parlamentarischen Geschichte wie Ungarn gebe es eine Cloture. Treffend wies der Redner auch auf die bedenkliche Erscheinung hin, dafs die Cloture mit einfacher Majorität notwendigerweise den revolutionären Geist im Lande fördern müsse. (Hansard (274), 1045 ff.) Denn die volle Redefreiheit gebe auch einer starken Minorität das Gefühl der Genugtuung, alles, was in ihren Kräften stand, gegen den Willen der Mehrheit versucht zu haben, so dafs sie sich dann beruhigt diesem Willen unterordnen könne.

Gladstone entgegnete seinen Angreifern in der Sitzung vom 8. November in einer sehr wirkungsvollen Rede. Er ironisierte die Behauptung, dafs mit Einführung der Cloture die Totenglocke der Redefreiheit geschlagen habe, und wies darauf hin, dafs das Land längst vom Hause mehr Arbeit verlange; den Iren hielt er vor, dafs die von ihnen verlangten grofsen Reformgesetze nur durch eine radicale Verbesserung der Arbeitsmethode des Hauses erreicht werden könnten.

In der Tat war, allerdings aus ganz anderen politisch-taktischen Gründen, die Haltung der Iren während der Beratung dieser neuen Geschäftsordnung durchwegs ruhig, ja, zum grofsen Teile stimmten die Iren mit der Regierung für die neue Geschäftsordnung[1].

---

[1] Für diese Haltung der Iren war der beginnende Umschwung in der Stellung Gladstones gegen die Home Rule-Partei und der Beginn

Die Discussion zog sich noch Tage lang fort, bis es endlich am 10. November gelang, die entscheidende Abstimmung herbeizuführen.

2. Die zweite Resolution machte der Freiheit in der Einbringung des dilatorischen Vertagungsantrages ein Ende und schuf den Dringlichkeitsantrag. Diese Bestimmungen wurden in der Form angenommen, wie sie auch heute noch aufrecht und in der Standing Order 10 erhalten sind[1].

Die Discussion über diese gleichfalls einschneidende Bestimmung nahm nahezu vier Sitzungen in Anspruch, ohne dafs es aber gelang, mehr als ganz unbedeutende Veränderungen der Regierungsvorlage durchzusetzen.

3. Die dritte Resolution setzte die eine wesentliche Neuerung involvierende Bestimmung fest, dafs bei dilatorischen Anträgen aller Art — Vertagung, Verlassen des Vorsitzes usw. — die Discussion ausschliefslich auf diesen Antrag eingeschränkt und dafs ein Wiederholen irgend eines solchen Antrages durch dasselbe Mitglied während derselben Debatte ausgeschlossen sein soll[2].

4. Namentliche Abstimmungen über dilatorische Anträge haben zu entfallen, wenn sie von weniger als zwanzig Mitgliedern verlangt werden[3].

5. Der Vorsitzende hat das Recht, bei ermüdenden Wiederholungen derselben Argumente oder wenn nicht zur Sache gesprochen wird, nach erfolgter Anrufung dem Abgeordneten das Wort zu entziehen[4].

6. und 7. Diese beiden Resolutionen setzten die noch gegenwärtig in Kraft stehenden Bestimmungen über die Be-

---

der Landreformgesetzgebung von Einflufs. Später machte sich auch auf radicaler und nationalistischer Seite eine andere Beurteilung des Problems der Geschäftsordnung teilweise geltend: man hoffte, mit einer reformierten Prozedur den künftigen Widerstand einer conservativen Minorität gegen grofse demokratische oder irlandfreundliche Gesetzentwürfe leichter brechen zu können.

[1] Vgl. Standing Order 10 im Anhange. Nur die besondere Unterscheidung von Abend- und Nachmittagssitzung ist erst 1902 eingefügt worden.

[2] Text dieser Bestimmung siehe jetzt Standing Order 22.

[3] Diese Bestimmung ist durch die später zu besprechende Standing Order 30 in schärferer Fassung ersetzt worden.

[4] Siehe jetzt Standing Order 19.

ratung der Preambel einer Bill sowie darüber, dafs der Chairman bei Erstattung des Committeeberichtes den Vorsitz ausnahmslos ohne Fragestellung zu verlassen habe, fest[1].

8. Am selben Tage wurde die zuletzt am 9. Mai 1882 formulierte Vorschrift in betreff des regelmäfsigen Schlusses der bestrittenen Parlamentsgeschäfte um ½1 Uhr nachts (12 o'clock Rule) erneuert und als Standing Order festgesetzt.

Diese Vorschrift ist, wie oben bemerkt, im Jahre 1871 als Sessional Order eingeführt, vom Jahre 1872—1877 alljährlich erneuert und im Jahre 1879 gegen geringen Widerstand zur Standing Order erhoben worden. Jetzt aber zeigte sich doch tiefgehende Meinungsverschiedenheit über diese Bestimmung. Die Einen erklärten sie für einen grofsen Fortschritt, die Anderen für eine Hauptquelle der bestehenden parlamentarischen Mifsstände. Letzteres deshalb, weil sie dazu verleite, „to talk against time", das heifst, eine Mafsregel so lange zu debattieren, bis das Eintreten der bezeichneten Stunde die Möglichkeit einer Erledigung ausschliefst; ferner auch darum, weil dieser automatische Schlufs der eigentlichen Sitzung das sogenannte „Blocking" (d. h. die Einlegung eines Protestes gegen die Beratung eines Gegenstandes, wodurch dieser eben zum „opposed business" gestempelt wird), zu einem System ausgebildet habe. Es genüge, führte einer der Redner aus, wenn ein Abgeordneter am Vortage selbst auch nur telegraphisch Notice of Opposition gebe, um jede Beratung der betreffenden Bill auszuschliefsen. Das geschehe, wie beklagt wurde, ganz systematisch und habe eigentlich die ganze legislatorische Tätigkeit der Private Members vernichtet[2].

Die Regierung gab diesen Einwendungen doch insofern nach, als die Vorschrift inbetreff des Blockierens von Anträgen und Gesetzen dahin formuliert wurde, dafs die Anmeldung der Opposition gegen eine Mafsregel nur für acht Tage gültig sei, dann aber allerdings wieder erneuert werden könne.

9. Die mit der Standing Order vom 28. Februar 1880 geschaffene Strafgesetzgebung wider Obstruction und Ungehorsam, in der zugleich das Verfahren der Suspension geregelt wurde, fand nun in veränderter Gestalt dauernde Annahme. Während in der früheren Fassung die Suspension immer nur für die laufende Sitzung eintrat und erst im dritten Wiederholungsfalle für die Dauer einer Woche, wurde jetzt bestimmt, dafs die Suspension im ersten Falle für eine Woche, im zweiten für vierzehn Tage, im dritten für einen Monat ausgesprochen werden solle.

---

[1] Siehe Standing Order 35 u. 52.

[2] Vgl. besonders die Rede Sir John Hay's in Hansard (274), 1651 ff.

Hier drehte sich der Redekampf hauptsächlich um einen Punkt. Von allen Seiten wurde verlangt, dafs eine Collectivmafsregelung von obstruierenden Abgeordneten ausgeschlossen werden solle. Der Premier gab diesem Verlangen zuletzt statt, setzte aber seinerseits wieder durch, dafs die Gehorsamsverweigerung Mehrerer durch gemeinsame Handlungen dennoch durch Suspension en masse bestraft werden könne.

10. Hierauf wurde eine Bestimmung angenommen, die dem Speaker das Recht gibt, dilatorische Anträge, die er für einen Mifsbranch der Regeln des Hauses hält, einfach zu ignorieren[1].

11. und 12. Am 24. November wurde beschlossen, dafs

a) bei der Vorlage einer im Committee erledigten Bill an das Haus (im Stadium der Berichterstattung an das Haus, Report Stage) keine weiteren aufschiebenden Anträge gestellt werden können, es sei denn, dafs das mit der Fürsorge für die Bill betraute Mitglied des Hauses den Antrag selbst stellt;

b) Die sogenannte Rule of Progress wurde nun für die Budgetdebatte endgültig in ihrer noch heute aufrechtgehaltenen Form angenommen[2]. Das heifst, es wurde von nun ab für alle jene Tage, an welchen die Verhandlung im Committee of Supply (Budgetausschufs) als erster Punkt auf der Tagesordnung steht, festgestellt, dafs der Speaker den Vorsitz sogleich zu verlassen habe, ohne so die Möglichkeit eines formellen Amendements, nämlich zu dem sonst vom Vorsitzenden zu stellenden Antrage (that I do now leave the chair), zu gewähren, mit Ausnahme jener Sitzungen, in welchen die Beratung eines der drei grofsen Kapitel des Budget begonnen wird oder eine Creditforderung der Regierung zur Verhandlung steht.

Alle diese Bestimmungen gingen, zwar unter unermüdlichem Redeflufs beider Parteien des Hauses, aber doch ohne Schwierigkeit durch. Am 27. November beschlofs das Haus auf Antrag Gladstones, von den vorgenannten zwölf Resolutionen die ersten sieben und die letzten drei zu Standing Orders zu erheben. Am 1. Dezember legte die Regierung sodann den zweiten Teil ihrer Reformvorschläge vor, vier Resolutionen, welche insgesamt die Einrichtung von Standing Grand Com-

[1] Text dieser Vorschrift jetzt in Standing Order 23.

[2] Standing Order 56.

mittees betrafen. Damit sollte dem besonders von Sir Erskine May wiederholt gemachten Vorschlage, das Parlament durch Schaffung grofser ständiger Ausschüsse in seiner Arbeit zu entlasten, Verwirklichung werden[1].

In der Tat zeigte sich im Hause zwar keine grofse Vorliebe, doch auch kein energischer Widerstand gegen diese Neuerung. Dafs man es aber nur mit einer experimentellen Mafsregel zu tun hatte, ging auch daraus hervor, dafs das Haus sich nur dazu bereit fand, diese Bestimmungen bis zum Ablaufe der nächsten Session für gültig zu erklären. Tatsächlich blieb diese Neuerung zunächst noch auf dem Papiere. Zwar wurden 1883 beide Committees, on Law und on Trade, gebildet, ihnen auch Beratungsmaterialien zugewiesen; aber am Schlusse der Session 1883 wurde die Bestimmung nicht wieder erneuert und erst 1888 sind diese Committees neuerdings gebildet und als dauernde Einrichtung beibehalten worden.

Am 2. Dezember 1882 schlofs diese in der Geschichte der Geschäftsordnung epochale Herbstsession. Aber keineswegs war damit der durch die irische Obstruction einmal gegebene Anstofs zur Verbesserung des Verfahrens erschöpft. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dafs die Neuerungen, wie sie da festgesetzt worden waren, sich nicht durchweg bewährten, und das Gefühl, dafs es zu weiteren Verbesserungen kommen müsse, war auf beiden Seiten des Hauses verbreitet. Der Umstand, dafs Gladstone seine erste grofse Reform grofsenteils als Parteimafsregel durchgeführt, dafs viele dieser Bestimmungen nur unter starkem Widerstand der conservativen Partei und keineswegs begeisterter Zustimmung der liberalen Partei durchgegangen waren, hatte zur Folge, dafs das Haus in den nächsten Sessionen die neue Geschäftsordnung in manchen Stücken stillschweigend beiseite setzte, so dafs sie eigentlich kaum praktisch wirksam wurde[2]. Die natürliche Folge davon war, dafs die schon traditionell gewordene Verschleppung der Parlamentsgeschäfte, in jenen Jahren überdies noch verschärft durch die grofsen Ansprüche, die an die legislatorischen Kräfte des Hauses gestellt wurden, fortdauerte. Unter diesen Umständen war es unausweichlich, dafs jede Regierung trotz der grofsen Anforderungen, die

---

[1] Die Bestimmungen über die Einrichtung dieser grofsen Ausschüsse sind in unveränderter Fassung erhalten in den gegenwärtigen Standing Orders 46—50.

[2] Vgl. die offenherzigen Bemerkungen des Abg. Rylands in der Debatte vom Jahre 1886. Hansard (302), p. 922 ff.

äufsere und innere Politik an Zeit und Kraft des Parlamentes stellten, die Frage der Geschäftsordnungsreform unablässig im Auge behielt. Selbst die zweimalige Ministerkrise in den Jahren 1885 und 1886 vermochte die Aufmerksamkeit von diesem Punkte nicht abzulenken und es ist bezeichnend, dafs die Regierungen beider Parteien dieses Bedürfnis in gleichem Mafse fühlten. Das kurzlebige Ministerium Salisbury von 1885 unterbreitete bei der Eröffnung der Session, wenige Tage vor seinem Sturze, dem Hause den Entwurf einer neuerlichen Reform der Geschäftsordnung; und kaum hatte die liberale Partei unter der Führung Gladstones abermals die Geschäfte übernommen, als auch schon diese neue Regierung mit dem Antrage auf Einsetzung eines Select Committee zur Vorbereitung weiterer Änderung der Geschäftsordnung hervortrat[1].

Dieser Antrag fand bei der Gegenseite vollste Zustimmung und in bemerkenswerter Weise wurde sowohl von Gladstone als von dem Führer der Opposition festgestellt, dafs nunmehr die Reform der Geschäftsordnung es nicht mehr mit Straf- oder Disziplinarmafsregeln zu tun habe, dafs diese Frage auch längst keine Parteifrage mehr sei, sondern ein von sämtlichen Parteien des Hauses im Einvernehmen zu lösendes technisches Problem geworden sei[2]. Das von Gladstone verlangte Select Committee wurde unter dem Vorsitz des Marquis of Hartington eingesetzt und erstattete am 10. Juni 1886 seinen Bericht. Ehe aber zur meritorischen Behandlung dieses Berichtes im Hause geschritten werden konnte, war die neuerliche, durch die Home Rule-Bill Gladstones hervorgerufene politische Krise eingetreten und die conservative Partei ans Ruder gelangt[3].

---

[1] Sitzung vom 22. Februar 1886. Hansard (302), p. 922.

[2] Die Debatte vom 22. Februar zeigte auch in der Tat allseitige Übereinstimmung in dieser Hinsicht. Bemerkenswert war die Rede des Radicalen Cowen, der schon damals eine Reihe von Reformen vorschlug, die erst viel später eingeführt worden sind, wie z. B. möglichste Zeitersparnis bei den Interpellationen und ihren Beantwortungen mit Hilfe der Druckerpresse. Cowen hatte 1882 die Cloture aufs schärfste bekämpft. Vgl. Duncan, Life of Joseph Cowen, London 1904, p. 130.

[3] Dieser Bericht ist ein ausführliches Elaborat. Es zerfällt in 14 Resolutionen, die folgende Punkte der Geschäftsordnung betreffen: 1. Einrichtung von Grand Standing Committees, 2. Sitzungen des Hauses,

Am 17. Februar 1887 stellte der Leader der neuen unionistischen Regierung, W. H. Smith, den Antrag, dafs der Beratung der von ihm zu Beginn der Session angekündigten und später vorgelegten neuen Bestimmungen der Geschäftsordnung der Vorrang vor allen anderen Geschäften des Hauses eingeräumt werde. Der Entwurf der Regierung wich in wesentlichen Punkten von dem Elaborate des 1886er Committee sowie auch von dem für dieses letztere vorbereiteten früheren Entwurfe der conservativen Partei ab. In seiner Rede brachte Smith das Gefühl der Beschämung darüber zum Ausdrucke, dafs der Leader des Hauses abermals daran gehen müsse, weitere und kräftige Einschränkungen der Redefreiheit zu befürworten. Aber es sei nicht anders möglich, wenn das Parlament nicht vollkommen arbeitsunfähig werden solle. Er wies darauf hin, dafs die Adrefsdebatte der laufenden Session nicht weniger als sechzehn Sitzungen in Anspruch genommen habe[1]!

Die meritorische Beratung begann am 21. Februar mit einer Generaldiscussion des ganzen Regierungsentwurfes, welche die allseitige Anerkennung der Dringlichkeit einer weiteren Reform der Geschäftsordnung zutage förderte. Parnell und die nationalistischen Iren allerdings leugneten den Wert der bisherigen und aller künftigen Reformen des parlamentarischen Verfahrens. Das Haus könne insolange nicht wirkungsvoll arbeiten, als es nicht durch Herstellung der Selbständigkeit Irlands und ähnliche Mafsregeln sich von der Überlast, die es sich auferlegt, befreit habe. Von anderer Seite hingegen wurde bedauert, dafs die Regierung den Vorschlag des Select Committee von 1886 betreffs Schaffung eines Systems von

3. Interruption der Sitzungen um Mitternacht und Anwendung der Cloture, 4. dritte Lesung von Bills, die ihre Spezialberatung im Standing Committee erfahren haben, 5. Beratung im Committee des ganzen Hauses ist stets ohne Question an das Haus zu eröffnen, 6. Government Business (freie Verfügung der Regierung über dessen Reihenfolge), 7. Bestimmungen über Interpellationen, 8. Abstimmungen, 9. Adresse in Erwiderung der Thronrede, 10. Verschiebung von Orders of the Day, 11. Drucklegung von Bills, 12. Einführung von Bills, 13. Amendements im Stadium des Berichtes über eine Bill, 14. Amendements der Lords bei Bills. (Report from the Select Committee on Parliamentary Procedure, (186) 10. Juni 1886.)

[1] Hansard (310), p. 1778.

Standing Committees zur Entlastung des Hauses sich nicht zu eigen gemacht habe. Auf vielen Seiten des Hauses war man der Ansicht, dafs in der Tat nur durch umfassende mit Dezentralisierung verknüpfte Entlastung des Parlamentes (Devolution) eine wirkliche Beschleunigung in der Erledigung der Geschäfte erzielt werden könne. Auf allen Seiten aber zeigte sich Bereitwilligkeit, an der Verbesserung der Regeln des Verfahrens mitzuwirken und ein zweifellos hervorragender Parlamentarier wie der Liberale Lyon Playfair hob ausdrücklich hervor, dafs schon die früheren Reformen wesentliche Erfolge aufzuweisen hätten.

Sodann wendete sich die Debatte der ersten von der Regierung vorgelegten Resolution zu, die sich mit der Cloture befafste. In dieser wichtigsten Frage war die Regierung zur Überzeugung gelangt, dafs eine Verschärfung der 1882 aufgestellten Regel notwendig sei, und die Mehrheit beider Parteien stand dieser Auffassung nahe. Die gleichzeitig von der Regierung ins Auge gefafste Einführung eines automatischen Sitzungsschlusses mufste überdies den Gedanken einer Verschärfung der Cloture wesentlich fördern, da ja sonst förmlich ein Preis auf die Obstruction gesetzt worden wäre. Wie allerdings fast alle Bestimmungen der Reform von 1882, war auch der Cloture-Paragraph bis dahin kaum recht praktisch geworden. In der Tat ist er in dem ganzen Lustrum von 1883 bis 1887 nur zweimal zur Anwendung gekommen[1].

Die Regierung sah den Fehler vor allem in der Initiative des Speakers gelegen und beantragte daher, diese zu beseitigen und statt dessen jedem Abgeordneten den Schlufsantrag freizustellen. Immerhin aber sollte es nach wie vor der Zustimmung des Vorsitzenden zur Stellung dieses Antrages bedürfen. Ebenso sollte auch die 1882 festgesetzte Anzahl der unterstützenden, resp. opponierenden Mitglieder unverändert bleiben[2]. Überdies wurde ein besonderes Verfahren der Schliefsung der Debatte neu vorgeschlagen, wodurch alle Amendements mit einem Schlage beseitigt wurden und die

[1] Nämlich am 20. Februar 1885 und 18. Februar 1887. Hansard (311), p. 256.

[2] Den Entwurf der Regierung siehe im Anhang.

Hauptfrage unmittelbar zur Abstimmung gebracht werden konnte.

Diese Anträge begegneten grofsen Anfechtungen auf verschiedenen Seiten des Hauses. Eine vielfach sich verwickelnde, langwierige Debatte entspann sich, die nicht weniger als vierzehn Sitzungen in Anspruch nahm, bis es gelang, die endgültige Annahme des in wesentlichen Punkten modifizierten Regierungsentwurfes durchzusetzen[1], und dies, obgleich von vornherein die Führer beider Parteien erklärt hatten, dafs die Reform der Geschäftsordnung nunmehr keine Parteifrage sei, und obgleich jetzt auch sogar die Iren ausdrücklich erklärten, keine prinzipiellen Gegner der Cloture zu sein! Das endgültige Ergebnis dieser Debatten bestand in der Annahme eines Cloture-Paragraphen, der den Entwurf der Regierung doch noch ansehnlich verschärfte. Der nunmehr festgestellte Text ist dauernd geblieben. Er ist identisch mit den beiden gegenwärtig die Cloture regelnden Standing Orders 26 und 27[2].

Aus der langen Debatte dürfen folgende Momente hervorgehoben werden.

Gladstone befürchtete, dafs die dem Speaker auferlegte notwendige Zustimmung zum Schlufsantrag dem hohen Richter des Parlamentes eine zu schwere Verantwortung aufbürde. Whitbread wies darauf hin, dafs der Schlufs der Debatte wohl immer von der Majorität verlangt werden würde, daher der Speaker in dieser Tätigkeit unwillkürlich jedem als Regierungswerkzeug erscheinen müsse. Der Schatzkanzler Goschen schlug hingegen einen optimistischen Ton an. Sowohl die traditionelle Persönlichkeit des Speakers als auch die Kraft der öffentlichen Meinung liefsen Mifsbräuche der Cloture als kaum denkbar erscheinen. Lyon Playfair bemerkte, dafs die unverantwortliche Minderheit, die durch das Fehlen eines Clotureparagraphen vollständig ungezügelt sei, die Formen des parlamentarischen Verfahrens viel leichter mifsbrauche als die Regierung und Mehrheit, denen die Wählerschaft das Mandat zur Ausführung eines bestimmten legislativen und politischen Programmes erteilt habe. Leonard Courtney brachte auch hier seinen — der politischen Psyche des Engländers so wenig sympathischen — Lieblingsgedanken des Proportionalprinzips vor und wünschte, dafs ein bestimmtes Zahlenverhältnis zwischen Majorität und Minorität notwendige Voraussetzung der Zulässigkeit des Schlufsantrages bilden solle[3].

---

[1] 18. März 1887. Hansard (312), p. 801.

[2] Nur die Zahl der zur Unterstützung notwendigen Mitglieder wurde im Jahre 1888 auf hundert herabgesetzt.

[3] Hansard, Debates 1887 (311), p. 197 ff., 216, 248, 308, 369 ff.

In der Spezialdebatte stellten die Iren eine Reihe von Amendements zur Einschränkung der Wirksamkeit der Cloture. Vor allem sollten gewisse Gesetzesmaterien, wie Ausnahmsgesetze für Irland, Abänderungen des Strafrechtes, Änderungen in der Geschäftsordnung, nur unter Ausschlufs der Cloture verhandelt werden. Schlufs der Debatte sollte im Committee of Supply nicht gestattet sein oder es sollte die Debatte mindestens sechs Stunden geführt worden sein, ehe Cloture eintreten dürfe, oder wenigstens vier Redner sollten vorher gehört worden sein usw [1]. Alle diese Anträge wurden abgelehnt. Immerhin aber bewirkten die von verschiedenen Seiten her rege gemachten Befürchtungen, dafs die Regierung sich entschlofs, zwei Amendements anzunehmen, durch welche in den Text des Clotureparagraphen die ausdrückliche Vorschrift aufgenommen wurde, dafs der Vorsitzende stets zu befinden habe, ob der Schlufsantrag nicht eine Verletzung der Rechte der Minorität oder ein Mifsbrauch der Geschäftsordnung sei und in diesem Falle den Antrag auf Schlufs der Debatte einfach ablehnen könne [2]. Gladstone sah auch in dieser Fassung noch die Gefahr vorhanden, dafs dem Speaker eine zu schwere und seinem Amte fremdartige Last auferlegt werde. Charakteristisch erscheint es, dafs der greise Parteiführer sich bei diesem Anlasse sehr skeptisch über den allgemeinen Wert der Cloture für die Beschleunigung der Parlamentsgeschäfte aussprach [3].

Besonders langwieriger Streit entspann sich ferner um jenen Absatz der Resolution, der sich auf die peremptorische Abstimmung über Paragraphen einer Bill bezieht. Parnell erklärte diese Neuerung für den schwersten Angriff in die Rechte der Abgeordneten und sein Parteigenosse Healy erinnerte daran, dafs zu einem einzigen Paragraphen der letzten irischen Landakte nicht weniger als 132 Amendements gestellt worden waren. Alle diese würden nach dieser Geschäftsordnungsreform einfach mit einem Schlage unter den Tisch gefegt werden. Ritchie erwiderte namens der Regierung, dafs gerade dieser Fall die unerläfsliche Notwendigkeit der vorgeschlagenen Neuerung beweise. 132 Amendements zu einem Paragraphen bedeuteten eben einen ganz unhaltbaren Zustand der Geschäftsordnung.

Die wiederholte Erklärung der Regierung, dafs hierbei nur an die Beseitigung von obstructiven Scheinamendements, frivolen Unteranträgen gedacht sei, wirkte nicht beruhigend auf die radicalen und irischen Abgeordneten, die, wie immer, mit grofser Geschicklichkeit die möglichen Consequenzen einer solchen Regel ausmalten, während die Regierung immer wieder nur zu erklären vermochte, die notwendige Cooperation des Speakers beim Clotureverfahren sichere das Haus vor jedem Mifsbrauch. Im übrigen nahm das Ministerium einen vom Marquis Hartington ausgehenden Verbesserungsvorschlag an, der es ermöglichte, in diesem

[1] Anträge Parnells und seiner Genossen. Hansard, Debates (311), p. 486 ff., 586 ff., 637, 645.

[2] Hansard (311), p. 930.

[3] Hansard, Debates (311), p. 1286.

Falle die Cloture auf einzelne Teile des Paragraphen einer Bill einzuschränken. Im übrigen aber hielt die Regierung der sehr geschickten Casuistik der radicalen Opposition stand und es gelang ihr am 18. März nach Beseitigung der restlichen Amendements, den Clotureparagraphen mit einer Mehrheit von 221 Stimmen zur Annahme zu bringen[1]. Zugleich wurde auch der Beschlufs gefafst, die neue Regel zur Standing Order zu erheben. Damit hatte das Haus in der Tat, wie der letzte Redner in der Debatte aussprach, seine Geschäfte vollständig in die Hand der Regierung gelegt.

Mehr als diesen einen Punkt vermochte die Regierung in der Session von 1887 nicht zu erledigen und so waren denn ihre Sorgen in betreff der Geschäftsordnung des Hauses mit dieser Errungenschaft allein keineswegs beseitigt. Die grofse legislatorische Action dieses Jahres, nämlich die Durchbringung einer neuen strafgesetzlichen Ausnahme-Acte für Irland, begegnete abermals so zähem Widerstande der Iren, dafs daran auch die eben in Kraft getretene Verschärfung des Clotureparagraphen nichts zu ändern vermochte. Was nicht wenige Kenner des Verfahrens vorausgesagt, traf nun ein: gegen die Art sachlicher Obstruction, wie sie die irischen Nationalisten unter Parnells Führung neuerdings betrieben, bot die Cloture keinen sicheren Schutz; und so sah sich das Cabinet Salisbury genötigt, noch in derselben Session ein neues Auskunftsmittel gegen die Obstruction in Vorschlag zu bringen. Schon durch 35 Sitzungen hatte die Discussion der Criminal Law (Amendement) Ireland Bill fortgedauert, da brachte am 10. Juni 1887 W. H. Smith, der Leader des Hauses, zur vollständigen Überraschung der Öffentlichkeit nachfolgenden Resolutionsantrag ein:

„Dafs, wenn die Criminal Law (Amendement) Ireland Bill nicht bis zum Freitag, den 17. Juni, 10 Uhr abends im Committee zu Ende beraten worden ist, der Chairman des Committee sogleich die Abstimmung oder die Abstimmungen über alle Amendements oder Anträge, die bis dahin schon vom Vorsitzenden vorgelegt worden sind, einzuleiten habe. Sodann soll der Chairman sogleich die Abstimmung darüber einleiten, ob derjenige Paragraph, der gerade noch zur Verhandlung steht, und alle weiteren noch erübrigenden Paragraphen der Bill, so wie sie vorliegen, angenommen werden, es sei denn, dafs vorher noch eine Verlängerung des Committee in der gleich anzugebenden Weise beschlossen worden wäre. Nachdem die erübrigenden Paragraphen erledigt sind, soll der Chairman die Bill im amendierten Zustande dem Hause sogleich reportieren.

---

[1] Hansard (312), 801.

Sobald dieser Beschlufs des Hauses durchgegangen ist, soll der Antrag auf Vertagung des Committee nur zulässig sein, wenn er von einem jener Abgeordneten gestellt wird, denen die Vertretung der genannten Bill im Hause obliegt, und die Abstimmung über einen solchen Antrag soll sogleich vorgenommen werden. Sollte nun eine solche Verlängerung des Committeezustandes über den 17. Juni hinaus bewilligt werden, so gilt dieser Beschlufs des Hauses auch für die nachfolgenden Sitzungen."

Dieser Antrag bedeutete eine neue Auflage des parlamentarischen Ausnahmezustandes, wie er im Jahre 1881 durch die Urgency Rule zum ersten Male dictatorisch eingeführt worden war. Treffend wiesen Parnell und andere darauf hin, dafs damit nicht mehr eine Beschränkung der Redefreiheit, sondern eine völlige Ausschliefsung der Debatte als legales Mittel parlamentarischen Verfahrens in das Unterhaus eingeführt werde. Alle diese Argumente aber blieben wirkungslos gegenüber dem festen Entschlusse der Regierung, den Widerstand der Iren durch dieses drakonische Mittel zu brechen. Tatsächlich wurde der Antrag, nachdem die Debatte durch Anwendung der Cloture geschlossen worden, mit 245 gegen 93 Stimmen angenommen.

Damit war zum zweiten Male die „parlamentarische Guillotine" im Unterhause aufgerichtet: in der Tat ein verzweifeltes Mittel der Regierung zu widerspruchsloser Durchsetzung des Majoritätswillens. Wenn man auch die politischen Umstände, unter denen das Cabinet Salisbury diese Neuerung schuf, noch so sehr würdigen mag, so kann darüber kein Zweifel bestehen, dafs dieses Verfahren zum Wesen der geschichtlich gegebenen parlamentarischen Regierung in unlösbarem Widerspruche stand.

In der Debatte verhielt sich die Regierung aufserordentlich schweigsam, wohl eine Folge ihrer Verlegenheit. Gladstones Rede klang äufserst gewunden und rätselhaft, wurde aber von der Regierung mit Recht als für sie günstig gedeutet. Die Iren leugneten, dafs eine Obstruction vorliege. Mit Hohn wies einer ihrer Redner darauf hin, dafs die Iren die Obstruction ja von den gegenwärtigen Inhabern der Regierung, den Tories, gelernt hätten, als unter deren Führung im Jahre 1882 der Cloture-paragraph obstruiert wurde. Damals sei ein Geschäftsordnungsentwurf von 32 Zeilen Länge durch 30 Sitzungen und 56 namentliche Abstimmungen aufgehalten worden; gegenwärtig aber handle es sich um eine so umfassende und ganz Irland betreffende, in viele Details auslaufende Gesetzesmafsregel. Mit Nachdruck wies besonders der liberale Parteiführer Harcourt die Regierung darauf hin, dafs in nicht zu ferner

Zeit die kommende liberal-demokratische Regierung diesen Präzedenzfall sich zunutzemachen werde, um ihrerseits wieder volksfreundliche Gesetze gegen die Tories durchzubringen[1].

Bei der Abstimmung, die 245 gegen 93 Stimmen ergab, zeigte sich, dafs nur sehr wenige Mitglieder der liberalen Opposition gegen die „Guillotine" gestimmt hatten. Am 17. Juni wirkte das parlamentarische Fallbeil mit Präzision: nur sechs Paragraphen waren bis dahin debattiert worden, die übrigen 14 wurden debattelos in wenigen Minuten erledigt[2]. Die Regierung sah sich im übrigen genötigt, auch für die weitere Beratung des irischen Strafgesetzes diese Prozedur nochmals zu wiederholen. War so durch diese Vorgänge der Beweis erbracht, dafs selbst die schärfste Cloture nicht genüge, um eine expeditive Behandlung von parteimäfsig bestrittenen Gesetzen zu sichern, so lag darin umsomehr Anlafs für die Regierung, ihre weiteren Reformpläne in betreff der übrigen Teile der Geschäftsordnung, die grofsenteils die Verringerung des freien parlamentarischen Spielraums zum Zwecke haben, ernstlich zu fördern.

Gleich zu Beginn der nächsten Tagung des Parlaments (1888) ging das Haus an die Fortsetzung dieser Arbeit und führte nun das von der Regierung vorgelegte Programm mit einer in diesen Dingen ungewohnten Schnelligkeit durch. Am 24. Februar wurde für die Beratung der Geschäftsordnungsreform der Vorrang vor allen anderen Geschäften beschlossen und sogleich in dieser Sitzung die erste Resolution des Entwurfes, welche die Einteilung und Ordnung der Sitzungen vollständig neu regelte, durchberaten und zur Annahme gebracht. Diese Resolution bildet seither die Standing Order Nr. 1, deren Text allerdings durch die jüngste Reform stark verändert worden ist[3].

Im Anschlusse daran fafste das Haus einen von den Reformern der Geschäftsordnung längst ins Auge gefafsten

[1] Diese Voraussage ist buchstäblich in Erfüllung gegangen. Im Jahre 1893 setzte Gladstone seine Home Rule-Bill sowie die Evicted Tenants (Ireland) Bill 1894 mit Hilfe der Guillotine durch. Neuerdings hat die conservative Majorität die Beratung ihrer Volksschulreformgesetze auf gleiche Weise gegen den Widerstand der Nonconformisten im Unterhause durchgesetzt. Dafs eine solche Prozedur gerade im Interesse des parlamentarischen Regierungssystems unter gewissen Umständen unvermeidlich ist, gibt auch der radicale Politiker Leonard Courtney zu: in seinem Buche „The Working Constitution", p. 173.

[2] Vgl. H. Maxwell, The Life and Times of the Right Hon. W. H. Smith, 1895, vol. II. p. 200.

[3] Den 1888 beschlossenen Text der Standing Order siehe im Anhang. Vgl. Annual Register 1888, p. 45 ff.

wichtigen Beschlufs, wonach der Speaker die Sitzung ohne Befragen des Hauses regelmäfsig um 1 Uhr morgens zu schliefsen habe, von gewissen Ausnahmefällen abgesehen. Damit war der automatische, von der Zustimmung der Majorität des Hauses unabhängige Schlufs der Sitzung als wesentlicher neuer Zug in das Parlamentsverfahren eingeführt.

Die neue damit geschaffene Ordnung trat sogleich in Kraft. Am 28. Februar wurde der im Vorjahre beschlossene Clotureparagraph dadurch verschärft, dafs nunmehr die Anzahl der zur Unterstützung für den Schlufsantrag notwendigen Abgeordneten auf hundert herabgesetzt wurde. Am selben Tage wurde die dritte in der Reihe der Resolutionen vorgenommen und nach kurzer Debatte erledigt. Ihr Inhalt bildet gegenwärtig die Standing Order 27 und betrifft das Disziplinarverfahren im Falle ordnungswidrigen Betragens eines Abgeordneten.

Die Hauptfrage, die hierbei zu einiger Debatte führte, war die, ob ein suspendiertes Mitglied auch vom Dienste in den Committees, vor allem in den Select Committees über Private Bills, dispensiert sei. Mit Recht wurde von verschiedenen Rednern darauf hingewiesen, dafs auf diese Weise die Suspension zu einer im einzelnen Falle sehr angenehm empfundenen Erleichterung der parlamentarischen Arbeitslast für das widerspenstige Mitglied führen könne. Daher beschlofs man auch, es bei der bestehenden Praxis bewenden zu lassen, wonach die Verhängung der Suspension über einen Abgeordneten, ihn vom Dienste in den Committees, denen er angehört, nicht entbindet.

In der gleichen Sitzung wurden noch jene Vorschriften angenommen, die gegenwärtig in den Standing Orders 5, 19 und 23 enthalten sind und folgende Gegenstände betreffen: a) Priorität der Regierungsvorlagen; b) Wortentziehung bei Wiederholung oder Unsachlichkeit der Rede; c) Verfahren bei dilatorischen Anträgen, die einen Mifsbrauch der Geschäftsordnung bedeuten.

Ferner fand in der siebenten hierauf beschlossenen Vorschrift ein Gedanke seinen vollendeten Ausdruck, dessen Entwicklung, wie wir wissen, auf Jahrzehnte zurückreicht: nämlich die Abschaffung sämtlicher dilatorischen Anträge bei Verwandlung des Hauses in ein Committee mit Ausnahme der besonderen, für das Budgetverfahren vorgesehenen Fälle [1].

---

[1] Diese Vorschrift ist dann noch durch Beschlufs vom 17. Februar 1891 und 4. März 1901 abgeändert worden und findet ihren endgültigen Ausdruck in der gegenwärtigen Standing Order 51.

Die achte der von der Regierung vorgelegten Resolutionen ist seither als Standing Order 41 aufrecht geblieben und verbot das Einbringen von solchen Amendements im Reportstadium einer Bill, die bei der Committeeberatung nicht ohne besondere Instruction des Hauses hätten gestellt werden können.

Die neunte Resolution führte zu längerer Discussion. Sie betraf die Frage der Abstimmung und wollte es in der ursprünglichen Fassung dem Gutdünken des Vorsitzenden überlassen, ob er in einem gegebenen Falle das Verfahren der namentlichen Abstimmung (Division) einleiten oder sich damit begnügen wolle, durch Erhebenlassen von den Sitzen das Stimmenverhältnis festzustellen. Dieser Antrag fand grofse Schwierigkeiten und gelangte nur in der wesentlich abgeschwächten Form zur Annahme, in welcher er als Standing Order 30 „betreffend frivol verlangte namentliche Abstimmung" in der gegenwärtigen Geschäftsordnung enthalten ist. Hieran reihte sich eine zweifellos nützliche Bestimmung über die Führung der Adrefsdebatte: es wurde beschlossen, dafs hierbei in Zukunft Committeeberatung und Reportstadium zu entfallen haben. (Jetzt Standing Order 65.)

Es folgten nun zwei Resolutionen, von denen die eine die Priorität der von Private Members eingebrachten Bills für die Zeit nach Pfingsten festsetzte (jetzt Standing Order 12); die andere hob die alte Standing Order vom 9. und 30. April 1772 auf, wonach alle Gesetzentwürfe betreffend Religionsfragen und Fragen der Handels- und Gewerbepolitik in einem Committee des ganzen Hauses vorberaten werden müssen.

Hieran reihte sich ein Beschlufs in betreff eines abgekürzten Verfahrens bei Einbringung von Gesetzentwürfen (jetzt Standing Order 16) und die Wiederaufnahme einer Reihe von früheren Beschlüssen in betreff der Sitzungsordnung, die zuerst am 30. April 1869 gefafst worden waren und nun als Standing Orders 4 bis 7 der Geschäftsordnung einverleibt erscheinen.

Eine weitere Ordnungsbestimmung betraf die Zulassung der Fremden als Zuhörer in das Parlament: es wurde hierbei die Resolution vom 31. März 1875 einfach zur Standing Order erhoben.

Eine Reihe von kleineren Amendements der bestehenden Standing Orders wurde vorgelegt und kurzerhand beschlossen; ferner die Resolution vom 12. März 1886, welche die mündliche Verlesung des Textes der Interpellationen beseitigte und deren Veröffentlichung durch Aufnahme in das Notice Paper angeordnet hatte, zur Standing Order erhoben.

Schliefslich verwirklichte die Regierung ihr Versprechen, auch für die Entlastung des Hauses etwas zu tun, insofern, als sie die oben besprochenen Beschlüsse vom 1. Dezember 1882 betreffend die Einrichtung von Standing Committees erneuerte. Hierbei wurde die Bestimmung getroffen, dafs diese zwei grofsen ständigen Ausschüsse nicht mehr als sechzig und nicht weniger als vierzig Mitglieder haben sollten, abgesehen von einer gewissen geringen Anzahl von Mitgliedern, die das Committee of Selection hinzufügen dürfe.

Der Verlauf der Debatten, die trotz des grofsen Stoffes in fünf Sitzungen zu Ende geführt wurden, bietet nicht allzuviel Bemerkenswertes. Das Cabinet hatte zu Beginn erklärt, dafs es die Annahme seines Entwurfes nicht als Vertrauensfrage zu behandeln gedenke, sondern dafs es dem Hause selbst nach freiem Belieben ohne Rücksicht auf Parteizugehörigkeit die Entscheidung über die Lösung der durch die einzelnen Resolutionen aufgeworfenen Geschäftsordnungsfragen überlassen wolle. Das Unterhaus stand hierbei mit Ausnahme weniger radicaler Mitglieder unter dem Einflusse der nun zum Durchbruche gekommenen Anschauung, dafs die Reform der Geschäftsordnung eine rein technische Frage, als solche aber für alle im Hause vertretenen Interessen und Parteien von gleicher Bedeutung sei.

Die erste Resolution der Regierung, welche den Sitzungsbeginn von 4 Uhr nachmittags auf 3 Uhr verlegte und ein früheres Ende der Nachtsitzung herbeizuführen strebte, fand nahezu allseitigen Beifall: war doch die grofse Zahl der nachmitternächtlichen Arbeitsstunden des Hauses in den letzten Sessionen als eine förmliche Bedrohung der Gesundheit der Abgeordneten erkannt worden. Das Haus ging noch weiter und setzte mit Zustimmung der Regierung die Mitternachtsstunde statt der ursprünglich vorgeschlagenen Zeit, 12½ Uhr, als Moment der obligatorischen Unterbrechung der Verhandlungen fest. (Hansard [322], p. 1451 ff.)

Die Verschärfung der Cloture durch Herabsetzung der zur Unterstützung erforderlichen Zahl von Abgeordneten auf hundert fand einige beredte Gegner, wurde aber doch mit grofser Mehrheit angenommen. (Ib. 1674.)

Längere Discussionen entspannen sich über die neue Disziplinarbestimmung, die von der Regierung als wünschenswerte Milderung des bestehenden parlamentarischen Strafrechtes für leichtere Fälle ungehörigen

Benehmens verteidigt wurde. Diese neue Befugnis des Speakers wurde treffend als Summary Jurisdiction des Vorsitzenden bezeichnet, neben der die Zensur als schwereres Strafmittel in Reserve blieb.

Wohlbegründeten und erfolgreichen Widerstand erfuhr der Antrag der Regierung, wonach an Stelle von namentlichen Abstimmungen (Divisions) einfache Feststellung des Majoritätsverhältnisses durch Erheben der Abgeordneten von den Sitzen vom Speaker nach freiem Belieben angeordnet werden dürfe. Der Gedanke, dafs es im discretionären Ermessen des Vorsitzenden liegen sollte, die Öffentlichkeit der Abstimmung des einzelnen Abgeordneten, wie sie die Division List verkörperte, auszuschliefsen, erschien dem ganzen Hause als eine höchst bedenkliche Antastung des Prinzips der Verantwortlichkeit der Abgeordneten vor ihren Wählern und der öffentlichen Meinung. Schliefslich wurde der Vorschlag in sehr abgeschwächter Form — nur für den Fall frivol verlangter namentlicher Abstimmungen — zugestanden und ausdrücklich die Veröffentlichung auch der Namen der Minorität in solchen Fällen ausnahmsweiser Abstimmung vorgeschrieben. (Ib. [322], p. 1754.)

Fast eine ganze Sitzung wurde mit der Debatte über die beantragte Wiederherstellung der Grand Standing Committees ausgefüllt. Wie schon bei früheren ähnlichen Anlässen fanden auch diesmal die Home Rule-Bestrebungen, wie sie in mehreren Teilen des Hauses bestanden, kräftigen Ausdruck, diesmal jedoch fast ausschliefslich mit Nutzanwendung für Schottland. Es wurde verlangt, dafs man ein besonderes Committee zur Erledigung der schottischen Angelegenheiten einrichte. Selbstverständlich verlangten die Waliser das Gleiche und es fehlte auch nicht an einem Antrage auf Schaffung eines selbständigen Standing Committee für auswärtige und coloniale Politik. Gegen diese Vorschläge wendeten sich A. Balfour und Raikes mit aller Schärfe. Letzterer erklärte, wenn Schotten, Waliser und Iren, dann wohl bald auch London, Yorkshire und Lancastershire ihre eigenen Standing Committees verlangten, so würde eine Gewährung dieser Wünsche das Haus einfach zum Inbegriff eines halben Dutzend von Lokalparlamenten herabsetzen. Diese ganze Idee sei einfach verfassungswidrig. Mit epigrammatischer Schärfe schlofs Raikes seine Rede mit den Worten: „Nolumus fines Angliae mutari[1]!"

Soviel wird bei unbefangener Beurteilung zugegeben werden müssen dafs eine Aufteilung der Geschäfte des englischen Unterhauses unter Standing Committees, etwa nach dem Muster des Washingtoner Repräsentantenhauses, einen Bruch mit der Geschichte der letzten zwei Jahrhunderte und die einschneidendste Veränderung der englischen Verfassung vorstellen würde, die man sich denken kann.

---

[1] Dies in Erinnerung an den berühmten Satz in der Erklärung der Barone zu Merton in der Frage des Rechtes der „Bastards": Nolumus leges Angliae mutari!

Viertes Kapitel.

Die Reform der Geschäftsordnung durch Arthur Balfour.

(1888—1902.)

Die im Jahre 1888 vollzogene zweite umfassende Reform der Geschäftsordnung bildete naturgemäfs in gewisser Hinsicht einen Ruhepunkt für die weiteren Bestrebungen zur Reform des Verfahrens. Es folgte nun ein Zeitraum von acht Jahren, in welchem das Haus wiederholt Vorarbeiten zu weiterer Verbesserung der Geschäftsordnung anordnete, ohne dafs es aber zu wesentlichen Abänderungen der Standing Orders gekommen wäre. Die Bemühungen sind von nun an, nachdem das parlamentarische Strafrecht so gründlich erneuert, die verschiedenen Mittel zur Beseitigung obstructiven Widerstandes zur vollen Schärfe ausgebildet waren, darauf gerichtet, überflüssige Stadien der Beratung, obsolete Formalitäten zu beseitigen, im allgemeinen aber eine weitgehende und gesicherte Ökonomie der parlamentarischen Arbeitszeit zu organisieren.

In dieser Richtung sind zwei vom Hause eingesetzte Committees während dieser Zeit tätig gewesen: das im Jahre 1888 (8. März) eingesetzte Select Committee unter dem Vorsitze des Marquis of Hartington und das vom Jahre 1890 unter dem Vorsitze des Schatzkanzlers Goschen.

Dem erstgenannten Ausschusse war die Aufgabe zugewiesen, zu prüfen, in welcher Weise Zeitersparnis bei der Budgetberatung eintreten könnte; der zweite Ausschufs hatte zu untersuchen, ob die Fortberatung von Bills, die im Unterhause in einer Session nur zum Teile durchgeführt worden, in der nächsten Session ermöglicht oder erleichtert werden sollte[1]. Während der Ausschufs von 1888 durch Einvernahme der beiden höchsten Beamten des Hauses sowie des Chairman of Committees und anderer Sachverständiger ansehnliches Material zustande brachte, beschränkte sich der spätere Ausschufs ausschliefslich auf seine eigenen Beratungen.

---

[1] a) Report from the Select Committee on Estimates Procedure (Grants of Supply), 13. Juli 1888.
b) Report from the Select Committee on Business of the House, 14. Juli 1890.

Der Bericht, den das Committee von 1890 auf diesen Auftrag hin erstattete, ging davon aus, dafs mit der Zunahme der Geschäfte eine besondere Schwierigkeit sowie eine Förderung der Obstruction darin gesehen werde, dafs die nicht zu Ende beratenen Bills und damit die ganze auf sie aufgewendete Mühe und Zeit mit dem Sessionsschlusse unrettbar dahinfallen. Der Ausschufs empfahl daher die Annahme einer Standing Order, durch welche es ermöglicht sein sollte, vermittels besonderen Beschlusses des Hauses eine im Committee oder in einem späteren Stadium stecken gebliebene Bill auf die nächste Session zu übertragen. Diese von einer kleinen Majorität des Ausschusses vertretene Anschauung fand bei einer starken Minorität, an deren Spize Gladstone stand, entschiedenen Widerspruch, der in einem besonderen Minoritätsvotum begründet wurde[1]. In der Tat ist das Haus auch bis zur Gegenwart auf diesen Gedanken nicht mehr eingegangen. Bei näherer Prüfung erwies sich diese Methode vor allem deshalb als sehr bedenklich, weil Collisionen mit den Rechten des Oberhauses in dieser Richtung sehr leicht zu gewärtigen waren, eine Gefahr, der das Unterhaus traditionell mit besonderer Vorsicht auszuweichen liebt.

---

[1] Vgl. p. 7—9 des Reports. Gladstone wies auf die Behandlung dieser Frage in den Committees von 1848, 1861 und 1869 hin. Im Jahre 1848 hatte Lord Derby eine Bill zum Zwecke der Überleitung von Gesetzentwürfen von einer Session auf die andere eingebracht. Im Jahre 1869 lagen dem Joint Committee beider Häuser ein ähnlicher Entwurf sowie zwei Entwürfe von Standing Orders vor, welch letztere von dem ehemaligen Speaker Shaw-Lefevre, nunmehrigen Lord Eversley, vertreten wurden. Endlich war ein gleicher Antrag 1882 im Unterhause eingebracht und verworfen worden. Sodann werden die gegen die geplante Neuerung obwaltenden schweren Bedenken auseinandergesetzt. 1. Es ginge der Vorteil verloren, dafs dieselbe Gesetzesmaterie nach den in der einen Session gemachten Erfahrungen in umgestalteter und verbesserter Form neuerdings eingebracht werde; 2. es würde noch mehr Zeit verschwendet werden, da bei jeder Bill der Antrag auf Suspension bis zur nächsten Session würde gestellt werden können; 3. dadurch würde die gesetzgeberische Initiative der Regierung und des Hauses gelähmt werden; 4. dem Oberhause würde damit ein ganz verfassungswidriger Einflufs auf die legislative Tätigkeit der Commons eingeräumt werden. — Der Majoritätsbericht war von Arthur Balfour entworfen worden.

Der Bericht des zur Prüfung des Budgetverfahrens eingesetzten Ausschusses (1888) führte trotz sehr eingehender und lehrreicher Untersuchungen doch nur zu geringfügigen positiven Reformvorschlägen. Eigentlich kam dabei nur ein einziger Punkt in Frage: nämlich der Gedanke, das Budget durch ein Select Committee oder durch ein Grand Standing Committee ganz oder teilweise erledigen zu lassen. Der Ausschufs kam zu dem Resultat, man könne immerhin den Versuch machen, ein drittes Grand Standing Committee zu bilden, dem einzelne Teile des Budgets zur vollständigen Erledigung in der Spezialdebatte überwiesen werden sollten. Der Vorschlag, solche Befugnis zur Entlastung des Hauses einem Select Committee anzuvertrauen, wurde aber als unpraktisch und undurchführbar beurteilt.

Vor diesem, unter dem Vorsitze des Marquis of Hartington tagenden Ausschusse wurden als Sachverständige die Clerks des Hauses: Palgrave, Milman und Kempe sowie der Chairman of Committees Leonard Courtney einvernommen. Palgrave gab eine sehr gründliche Schilderung des Budgetverfahrens und sprach sich mit aller Schärfe gegen den Vorschlag aus, einem Select oder einem Standing Committee die tatsächliche Erledigung einzelner Teile des Budgets einzuräumen. Er stützte sich hierbei auf die Autorität seines Vorgängers im Amte, Erskine Mays, und des früheren Speakers Denison. Wohl aber sei eine informative Vorprüfung der Voranschläge durch Select Committees zulässig. Milman schlug vor, dafs die Civil Service Estimates einem Select Committee zur Prüfung überwiesen würden. In dem Berichte, den es dann an das Haus zu erstatten habe, sollten jene Punkte des Budgets hervorgehoben werden, die weiterer Discussion bedürfen. Nur diese sollten dann auch tatsächlich noch in einem Committee des ganzen Hauses erörtert und entschieden werden, alles andere dagegen unmittelbar an das Plenum zur Abstimmung gelangen[1]. Diese Art des Vorgehens sei wohl zu unterscheiden von derjenigen, die das Haus in der letztvergangenen Session (1887) auf Antrag des Lord Randolph Churchill zur Prüfung des Marine- und Heeresbudgets angewendet, indem im letzteren Falle das betreffende Select Committee ausschliefslich zur Information des Hauses in betreff etwaiger, in diesen Teilen des Budgets zu machender Ersparungen eingesetzt worden war. Kempe gab an, dafs die Budgetverhandlung durch Zusammenziehung der einzelnen unnötig spezialisierten Budgettitel und Posten verringert werden könnte. Courtney stellte fest, dafs in der eigentlichen Budgetberatung im Committee of Supply sehr wenig finanzielle Kritik geübt werde; vielmehr ziehen sich die Debatten deshalb so lange hin, weil meist

[1] Min. of Ev., Report 1888, qu. 463—465.

politische Gesichtspunkte in Frage kommen, von denen aus die Kritik der einzelnen, im Budget erscheinenden Institutionen vorgenommen werden. Von der regelmäfsigen Prüfung des Budgets oder einzelner Teile durch ein Select Committee will Courtney absehen. Damit würde nur Zeit und Kraft unnütz verschwendet. Dagegen empfiehlt er ein aus einem Viertel des ganzen Hauses bestehendes Grand Standing Committee, das anstelle des Committee of Supply zunächst die Civil Service Estimates erledigen solle.

Als wichtigste der im Committee festgestellten Tatsachen erschien das unleugbare fortwährende Anwachsen der durch die Budgetberatung in den letzten zwei Jahrzehnten in Anspruch genommenen Zeit des Unterhauses. Während in der Session von 1860 das Committee of Supply mit 84 Stunden zur Erledigung des Budgets auskam, brauchte es 1884 nicht weniger als 232 und 1887 im ganzen 231 Stunden. 1860 betrug die Zahl der Sitzungen des Committee of Supply 9, im Jahre 1884 dagegen 24 und 1887 nicht weniger als 27 Sitzungen. Diese für die ganze Führung der Geschäfte sehr folgenreiche Erscheinung bildet denn auch in der Tat den Angriffspunkt für die nächste einschneidende Reform der Geschäftsordnung.

Die Wiederkehr der conservativen Partei zur Regierung nach der relativ kurzen Periode der letzten Gladstoneschen Regierung und des Cabinet Rosebery bedeutete auch die Wiederaufnahme der praktischen Reform der Geschäftsordnung. Zu Beginn der Session von 1896 kündigte der Leader des Hauses Arthur Balfour an, dafs die Regierung neue Vorschriften über Budgetberatung vorschlagen werde, legte alsbald den Entwurf vor und begründete denselben in einer langen Rede in einer Sitzung vom 20. Februar.

Am 25. Februar 1896 begann die Beratung über die von Balfour vorgeschlagene wichtige Neuerung. Die Debatte führte erst in der zweiten ihr gewidmeten Sitzung zu Ende und zur Annahme des Regierungsantrages mit einigen unwesentlichen Abänderungen. Das Ziel dieser Reform war die Abkürzung der immer mehr in die Länge gezogenen Budgetdebatte im Committee of Supply. Dies wurde dadurch zu erreichen gesucht, dafs ein bestimmter Zeitraum von zwanzig Sitzungen vor dem 5. August zur Beratung im Committee of Supply eingeräumt wurde. Auf Antrag eines Ministers sollten noch weitere drei Sitzungen vor oder nach dem 5. August hinzugefügt werden können. An dem vorletzten Tage dieser Frist

[1] Hansard, Debates 1896 (307), p. 723. Den vollständigen Text dieser Supply Rule in der gegenwärtigen Fassung vgl. Anhang, St. Orders.

schliefst der Chairman die Beratung der Estimates um 10 Uhr abends ab und hat sodann alle Fragen zur Abstimmung zu bringen, die zur Erledigung des Budgets im Committee notwendig sind[1]. Hierdurch sollte, abgesehen von der Abkürzung der Budgetberatung, vor allem auch wieder ein weiteres Element der kalendarischen Sicherheit und Gebundenheit dem parlamentarischen Geschäftsgange eingefügt werden: wie wir wissen, eine seit Beginn der Reform immer stärker hervorgetretene Tendenz. Die Gegner der Mafsregel erklärten allerdings mit triftigen Argumenten, in dem Vorschlage Balfours liege nichts anderes als die permanente Einführung der „Guillotine" oder „Closure by compartments" in die Geschäftsordnung und zwar gerade zur Einschnürung einer der vitalen Functionen des Unterhauses: der Budgetberatung. Aber der Einflufs solcher doctrinärer Gedankengänge auf das Haus war längst geschwunden. Das trat in der ganzen Verhandlung über diese Neuerung hervor, die in die historische Geschäftsordnung weit mehr noch vom prinzipiellen Gesichtspunkte aus tief einschnitt als vom rein praktischen.

Der Verlauf der Debatten bietet vielfach sehr belehrenden Einblick in die Gestaltung, welche diese wichtigste administrative Function des Parlamentes im Laufe der letzten Generation genommen hatte. In seiner Einführungsrede vom 20. Februar 1896 bot Balfour ein wahres Meisterstück klarer und objectiver Argumentation zugunsten der Reform[1]. Es sei, sagte er, eine alte Legende, dafs die Budgetdebatte ein Mittel zur Sicherung ökonomischer Staatsverwaltung bedeute. Früher möge das so gewesen sein, jetzt ist es aber längst das Haus selbst, das zu immer gröfseren Ausgaben den Anstofs gibt und nicht die Regierung. Die alte Formalvorschrift, dafs nur die Krone Ausgabenerhöhungen beantragen könne, sei ganz illusorisch geworden. Geschehe es doch jetzt sehr oft, dafs ein Abgeordneter formell einen Abstrich beantrage, um dann durch seine Rede für künftige höhere Ausgaben einzutreten! Die wichtigste Function der Budgetdebatte ist nach Balfour Kritik der Gesamtpolitik und Verwaltung der Regierung. Die grofse Redelust der neueren parlamentarischen Generation und der gleichfalls als Legende zu bezeichnende Glaube, dafs es Pflicht jeder Opposition sei, der Regierung soviel als möglich Schwierigkeiten in den Weg zu legen, habe zu aufserordentlichen Verlängerungen der Budgetdebatten in den letzten Jahren geführt. Der Mangel eines speziellen, der Budgetverhandlung gewidmeten Tages sei gleichfalls sehr beklagenswert. Dadurch, dafs die ersten Kapitel des

[1] Hansard (307), p. 723—736.

Budgets regelmäfsig mit aufserordentlicher Weitschweifigkeit erörtert würden, werde die Zeit für eine gleichmäfsige Durchberatung aller Teile des Budgets viel zu kurz und daher der weitaus wichtigere Teil der Voranschläge gegen Ende der Session von einem übermüdeten und arbeitsunlustigen Hause hastig erledigt. Die Regierung schlägt darum den im Antrage enthaltenen neuen Modus der Beratung vor. In erster Linie soll die feste Zahl von 20 Sitzungen als Höchstmafs der Budgetberatung die unerträgliche Verschleppung der Debatten hemmen. Ferner schlägt Balfour vor, die einzelnen Klassen des Budgets nicht der Reihe nach zu Ende zu beraten, sondern immer wieder neue Kapitel vorzunehmen und erst am Ende der Session die Abstimmungen durchzuführen. Ferner soll ein Tag in der Woche ausschliefslich dem Budget gewidmet sein. Nach Ablauf der Zahl von 20 Tagen soll der Rest des Budgets ohne Debatte zur Erledigung gelangen. Dem Einwande, dafs dann grofse Teile des Budgets voraussichtlich ohne jede Discussion angenommen werden müfsten, begegnete Balfour mit dem Hinweise darauf, dafs die herkömmliche Praxis dies ohnehin längst schon mit sich gebracht habe. Das neue Verfahren habe dagegen den Vorzug, dafs viele und womöglich alle wichtigen Kapitel des Budgets vor dem Wirksamwerden der „Guillotine" in Discussion gezogen würden. Dafs die Zahl von 20 Sitzungen eine billige Festsetzung sei, beweise die Statistik[1]. Endlich weist Balfour darauf hin, dafs, wenn das Haus nach langem Bedenken sich entschlossen habe, das System der parlamentarischen Guillotine für Beratung wichtiger Bills zuzulassen, dies im Falle des Budgets noch viel berechtigter sei. Denn für letzteres bestehe ein Zwang, es alljährlich durchzubringen, für erstere nicht. Überdies sei das Budget alljährlich in allen wesentlichen Zügen gleich. Endlich ist seit vielen Jahren keine factische Veränderung der Präliminarien durch die Beratung im Hause herbeigeführt worden.

Es war bezeichnend, dafs die hervorragendsten Budgetkenner der Opposition, Leonard Courtney, der frühere Chairman of Committees, und der ehemalige Finanzminister Harcourt, dem Vorschlage Balfours im wesentlichen beistimmten. Nur sprach sich letzterer allerdings mit Schärfe gegen die „Guillotinierung" des Budgets aus. (Hansard [307], p. 953)—970.) Dafs die Iren gegen die Neuerung ankämpften, war vorauszusehen. Sie bezeichneten die Resolution immer wieder als „Maulkorbordnung".

Den Vorwurf, dafs die Neuerung revolutionären Charakter an sich trage, durfte Balfour mit Recht abweisen: ob 20 oder 27 Tage für die

---

[1] Balfour berechnete, dafs die ganze, der Budgetberatung gewidmete Zeit des Unterhauses in den Jahren 1890—1895 sich auf 28, bezw. 23, 27, 19 und 20 Tage belaufen habe. Vor dem 5. August wurden mit Budgetberatung in denselben Jahren verbracht: 21, 23, 7, 11, 13 und 18 Tage. (Rede Balfours vom 24. Februar 1896. Hansard [307], p. 1021 bis 1029.)

Budgetdebatte angesetzt seien, bedeute doch keinen verfassungsändernden Unterschied. Auch wies Balfour darauf hin, dafs die Cloture bei der Beratung des Budgets mit seinen zahllosen Einzelposten keinen Wert für die Abkürzung der Beratung besitze. Würden doch die Abstimmungen über alle 148 Kapitel des Budgets nicht weniger als sechs ganze Sitzungen in Anspruch nehmen! (Hansard [307], p. 1322.)

Daneben machten die von Conservativen ausgemalten gefährlichen Folgen dieser Neuerung für den Fall einer künftigen radicalen Regierung keinen tiefen Eindruck im Hause. Balfour ironisierte diesen Standpunkt und meinte trocken, wenn einmal in England eine revolutionäre Regierung vorhanden sein sollte, so würde sie sich wohl wenig darum kümmern, ob Präzedenzfälle für eine Ausbeutung der Geschäftsordnung vorhanden seien oder nicht.

Der Radicale Labouchère suchte in einer seiner unterhaltenden Reden zu zeigen, dafs die Regierung die Redefreiheit zu erdrosseln strebe. In früheren Sessionen, vor 1890, aus denen allerdings Balfour keine Argumente gezogen, sei fast das Doppelte von 20 Sitzungen für Budgetberatung aufgewendet worden. Die Discussion des Heeres- und Marinebudgets nehme erfahrungsgemäfs den gröfsten Teil der Zeit weg und für die Fragen der inneren Politik und Verwaltung bleibe dann nichts Wesentliches übrig. Durch die vorgeschlagene Neuerung würde das englische Unterhaus zu einer Art von altfranzösischem Lit de Justice erniedrigt, wo die legislativen Wünsche der Regierung einfach registriert würden. Ohne organische Devolution der Functionen des Unterhauses, Schaffung selbständiger Committees für Irland, Schottland und Wales sei eine Besserung des Budgetverfahrens nicht erreichbar. (Hansard [307], p. 1127—1137.)

Die eigentliche grofse Schwierigkeit, die in der Reform verborgen lag, zeigte sich erst in dem letzten Stadium der Debatte. Es erhob sich nämlich die Frage, wie denn am Ende der Fallfrist die Abschliefsung der Budgetverhandlung erfolgen solle. Es war vorauszusehen, dafs auf jeden Fall zahlreiche Kapitel des Budgets dann noch völlig undiscutiert zur Abstimmung zu bringen sein würden. Wenn nun über jedes einzelne, im Budget in Gestalt eines Vote spezialisierte Erfordernis namentliche Abstimmungen durchzuführen wären, so müfsten diese Divisions unfehlbar mehrere Sitzungen in Anspruch nehmen. Das erschien nun als ein absurdes Ergebnis einer zur Zeitersparnis eingeführten Reform. Der Umtausch wäre dann nur der, dafs anstelle von Discussionen Abstimmungen undebattierter Budgetposten dem Hause die Zeit wegnehmen würden. Balfour erklärte nun in trockenen Worten, er habe seine Rule so verstanden, dafs alle erübrigenden Kapitel des Budgets geradeso wie Votes on Account in einen einzigen Gesamtbetrag zusammengezogen durch eine einzige Abstimmung erledigt würden. (Hansard [307], p. 1327 bis 1343.)

Dagegen wurden nun von allen Seiten die schwersten Bedenken laut. Denn dadurch wäre ja dem Hause die Möglichkeit genommen,

irgend eine im Budget enthaltene Post anders abzulehnen, als dadurch, dafs die ganze Restsumme abgelehnt würde. Weil nun letzteres praktisch unmöglich ist, so erschien das Haus damit in betreff eines grofsen Teiles des Budgets seines constitutionellen Rechtes einfach beraubt. Balfour erwiderte auf solche Argumente, das Haus habe seit vielen Sessionen nie mehr eine einzelne Budgetpost abgelehnt. Das sei ein ganz imaginärer Fall und man solle doch eine praktische Reform nicht an solchen theoretischen Erwägungen scheitern lassen. Dennoch machten die vorgeführten constitutionellen Bedenken auf ihn einigen Eindruck. So gab er denn zu, die neue Vorschrift solle nur als Sessional Order gelten und wenn sich in der Ausführung der Abstimmungen am Ende der Fallfrist Schwierigkeiten zeigen sollten, so sagte Balfour Untersuchung durch ein Select Committee zu. Schon früher hatte er eine andere Conzession dahin gemacht, dafs die Möglichkeit einer Verlängerung der Budgetfrist von 20 Tagen um drei Tage auf Antrag des Ministers in die Order aufgenommen wurde.

Am 27. Februar 1896, nach dreitägiger Debatte, wurde die neue Budgetregel (Supply Rule) mit 202 gegen 60 Stimmen beschlossen[1]. Das damit festgesetzte neue Budgetverfahren wurde als Sessional Order in den nächsten Jahren regelmäfsig zu Beginn der Session adoptiert, bis es, wie wir sogleich sehen werden, zu einer ständigen Einrichtung des Hauses geworden ist[2].

Dies aber geschah im Zusammenhange mit einer neuerlichen umfassenden Abänderung der Geschäftsordnung, zu der sich die conservativ-unionistische Partei, seit 1896 im Besitze einer grofsen und festgefügten Mehrheit, um so mehr veranlafst fand, als die Regierung den Geschäftsgang im Unterhause trotz der unleugbaren Verbesserung noch immer schleppend genug finden mufste. So entschlofs sich denn der Leader des Hauses, Arthur Balfour, zu einer neuerlichen umfassenden Reform, die den Mafsregeln der Jahre 1882, 1887 und 1888 an Bedeutung kaum nachsteht.

In der Session von 1901 beschränkte sich Balfours Action

---

[1] Hansard (307), p. 1344.

[2] Gleichzeitig mit der ersten Formulierung der Supply Rule wurde am 27. Februar 1896 eine die Geschäftsordnung abändernde Resolution des Inhaltes gefafst, dafs in Zukunft die Zurückziehung einzelner oder mehrerer Paragraphen einer Bill in jedem Stadium der Beratung nach vorgängiger Ankündigung gestattet sei. (Hansard [307], p. 1355.)

nur auf wenige Punkte[1]. Am 4. März beantragte er eine Abänderung der Standing Order 51, durch welche die bisher noch bestehenden Gelegenheiten zu freier Debatte bei Übergang in das Committee um eine verringert wurden[2]. Am 11. März 1901 wurde eine weitere Resolution zur Abkürzung des Budgetverfahrens gefafst, indem die Mitternachtsregel für die Beratung des Reports des Budgetausschusses aufgehoben wurde[3]. Am 2. April in derselben Session wurde Standing Order 56 dahin verbessert, dafs von nun ab das Verfahren, wie es Standing Order 40 (vom 27. November 1882) längst für die vom Committee des ganzen Hauses beratenen Bills vorschrieb, auch für das Berichtstadium solcher Bills Geltung erlangte, die von einem Grand Standing Committee an das Haus kommen. In beiden Fällen hatte das Haus sogleich in die Beratung der amendierten Bill einzugehen — without question put — d. h. ohne Stellung einer formalen, auf dieses Eingehen bezüglichen Frage, die stets neuen Anhalt zur Hinausziehung der sachlichen Verhandlungen bot.

In der folgenden Session, 1902, legte nun Balfour seinen systematisch ausgearbeiteten umfassenden Reformplan als einheitliches Ganze dem Hause vor. Dieser Action waren Äufserungen führender Männer beider Parteien vorausgegangen, in denen die

---

[1] In dieser Session ereignete sich der seltene Fall einer Massensuspension von Abgeordneten am 5. März 1901. Die Bewilligung eines Vote on Account — Budgetprovisoriums im Betrage von 17 Mill. Pfund — stand zur Verhandlung. Als um Mitternacht der Premierminister die Anwendung der Cloture beantragte, erbitterte dies die Iren, die bis dahin nicht zum Worte gelangt waren, so sehr, dafs sie sich weigerten, ordnungsmäfsig ihre Sitze zu verlassen und sich in die Lobbies zur Abstimmung zu begeben. Der Speaker wurde herbeigerufen und auf fortgesetzte Weigerung der betreffenden Abgeordneten nannte er die Namen von zwölf Nationalisten, worauf Balfour deren Suspendierung verlangte. Nach Annahme dieses Antrages weigerten sich die letzteren, dem Ausweisungsbefehle Folge zu leisten und wurden einer nach dem anderen vom Serjeant-at-Arms und dessen Dienern hinausgebracht. (Hansard [90], p. 692—696.)

[2] Vgl. Hansard (90), p. 412. Der Speaker hatte nämlich von nun an auch bei Übergang in das Committee of Ways and Means den Vorsitz ohne Question an das Haus abzugeben.

[3] Diese Bestimmung bestand bereits 1896 als Sessional Order und wurde nun zur Standing Order erhoben.

Überzeugung von der Notwendigkeit energischer Reform zutage trat. Die Mitglieder der Regierung, Hanbury und Joseph Chamberlain, sprachen das in öffentlichen Versammlungen rückhaltslos aus und letzterer bezeichnete in seiner aggressiven Art das Ziel dahin, dafs man „Geschäftsordnungsbestimmungen einführen müsse, die der Mehrheit des Unterhauses mehr Einflufs auf die eigenen Geschäfte und eine gröfsere Gewalt gegenüber jenen Elementen sichere, die (durch obstructive Taktik) das Unterhaus insultieren und bedrängen." Aber auch ein so wenig radicaler Mann, wie der frühere Minister Sir Robert Fowler, sprach von dem „antiquierten Budgetverfahren" und der Notwendigkeit, die Angelegenheiten der Nation geschäftsmännisch und mit den Mitteln moderner Technik zu besorgen[1]. Am 30. Januar eröffnete der Premier die Verhandlungen mit einer ausführlichen Rede, in der er das Haus daran erinnerte, dafs die Commons bisher keine einzige der vielen Reformen des Verfahrens, die sie seit 1832 beschlossen, nachträglich bereut oder zurückgenommen hätten[2]. Er wies ferner darauf hin, dafs, während im 18. Jahrhundert die Fortbildung der Geschäftsordnung von dem Gedanken beherrscht gewesen sei, immer mehr Gelegenheit zur Debatte zu schaffen, seit der Reform-Bill die gegensätzliche Aufgabe gestellt sei: den freien Spielraum der Debatte einzuschränken.

Der dem Hause von der Regierung vorgelegte Entwurf umfafste nicht weniger als vierundzwanzig Bestimmungen und berührte beinahe alle wichtigen Einrichtungen der Geschäftsordnung[3].

Versuchen wir nun, den Inhalt dieser jüngsten und grofsen Novelle zur Geschäftsordnung zu übersehen, so mag es passend erscheinen, hierbei die wichtigsten Reformen an die Spitze zu stellen.

I. Die auffälligste Neuerung, die Balfour vorschlug, betraf die Tages- und Wochenarbeitsordnung des Hauses. Es war längst unmöglich geworden, mit der der Regierung bisher ge-

---

[1] Vgl. „Times" vom 3. Januar 1902.
[2] Hansard, Debates 1902 (101).
[3] Den Text dieses in der „Times" vom 31. Januar 1902 abgedruckten Entwurfes siehe im Anhang.

mäfs der Geschäftsordnung zur Verfügung stehenden Zeit auch nur die notwendigsten legislativen und administrativen Aufgaben zu erledigen. Infolge davon war es in jeder Session unvermeidlich geworden, Anträge auf Einräumung weiteren Anteils an der Zeit des Hauses zugunsten der Regierung einzubringen und jährlich mit den stets gleichbleibenden und ermüdenden Debatten kostbare Zeit zu vertrödeln. Nunmehr verlangte Balfour ausgiebige und bleibende Vermehrung der Regierungssitzungen. Um aber gleichzeitig die Arbeitseinteilung den Abgeordneten bequemer zu machen, denen vor allem die formell ununterbrochene Dauer der Sitzungen von 3 Uhr nachmittags bis über Mitternacht hinaus eine empfindliche Last bedeutete[1], wird in Balfours Entwurf eine neue Tageseinteilung vorgeschlagen, deren Grundlage die regelmäfsige Zweiteilung aller Sitzungen mit Ausnahme der des Freitags in eine besondere Nachmittags- und eine Abendsitzung bildet. Nur die letztgenannte, für die von Private Members eingebrachten Bills reservierte Sitzung, für welche Balfour gleichzeitig die Abänderung von Mittwoch in Freitag vorschlägt, bleibt als sogenannte Morning Sitting, die um 12 Uhr beginnt und um 6 Uhr schliefst, besonders bestehen. Der Anfang der regulären Nachmittagssitzung wird um eine Stunde früher als bisher anberaumt, nämlich auf 2 Uhr: sie soll um 7 Uhr 15 Minuten für Opposed Business, längstens um 8 Uhr überhaupt schliefsen, worauf Pause bis 9 Uhr eintritt. Von da ab dauert die Abendsitzung bis Mitternacht, respective 1 Uhr. Diese Neuerung ermöglichte erstens, jeweils am Nachmittag und am Abend besondere Geschäfte zu erledigen, ohne dafs das eine von dem anderen aufgehalten wird; dadurch wird es aber auch ermöglicht, dafs fortab nicht mehr wie bisher lange Debatten zu einem gleichgültigen Gegenstande zu dem Zwecke geführt werden, um die Beratung über den nachfolgenden

[1] Praktisch genommen war schon längst eine Dinnerpause insofern üblich geworden, als in den Stunden zwischen 7 und 10 Uhr niemals hervorragende Parlamentarier das Wort zu ergreifen, dieses vielmehr den diis minorum gentium zu überlassen pflegten. Es ist die Zeit, in der die Abgeordneten jene Reden halten, die einzig dazu bestimmt sind, durch das Medium der Provinzpresse zur Kenntnis der Wähler zu gelangen. Vgl. Macdonagh, Book of Parliament, p. 233.

Gegenstand hinauszuschieben oder gar unmöglich zu machen (talk against time). Von den vier geteilten Sitzungstagen sollte aber der weitaus überwiegende Anteil der Regierung zufallen.

Die neuerliche und weitgehende Einengung des den Private Members offenstehenden parlamentarischen Spielraumes erscheint als Hauptmerkmal dieser Ordnung. Der von Balfour gemachte Versuch, den Arbeitsplan des Hauses förmlich minutenweise festzulegen, trug ihm von oppositioneller Seite die spöttische Bezeichnung des „parlamentarischen Eisenbahn-Fahrplanes“ ein. Allerdings trat Balfours Bemühen, das Element der Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit in der Durchführung der parlamentarischen Geschäfte wesentlich zu stärken, in seinem Entwurfe sehr deutlich hervor. Zu diesem Zwecke wurde vor allem vorgeschlagen, dafs Dringlichkeitsanträge zwar zu Beginn der Sitzung angemeldet, stets aber erst am Abend verhandelt werden sollten. Aus gleichem Grunde brach ferner Balfour rücksichtslos mit einem seit Jahrhunderten bestehenden Ausnahmsrechte zugunsten jedes einzelnen Abgeordneten: Immunitätsfälle (Privilege), die bisher sogleich verhandelt werden mufsten — ein Mittel, von dem die Iren häufigen und die Geschäfte sehr störenden Gebrauch machten — sollten in Zukunft dem alljährlich zu Beginn der Session gebildeten Committee of Privilege ohne Debatte zugewiesen werden behufs eventueller späterer Berichterstattung.

II. Eine Reihe von Vorschlägen war mit der Absicht, Zeit zu sparen, eingebracht.

1. Bei zweiten und dritten Lesungen soll fortan die Möglichkeit entfallen, nach Ablehnung des Antrages auf Lesung in drei oder sechs Monaten noch weitere zeitliche Amendements zu stellen.

2. Die Standing Order über frivol verlangte namentliche Abstimmungen ist dahin abzuändern, dafs in Zukunft die zeitraubende Feststellung der Namen der Minorität durch den Clerk zu entfallen habe.

3. Der Antrag auf Zuweisung einer Bill an ein Grand Standing Committee soll vor der zweiten Lesung angemeldet und gleichzeitig mit der Debatte über letztere discutiert und

zur Abstimmung gebracht werden. Auch soll, was bisher ausgeschlossen war, eine Bill, die durch ein Select Committee vorberaten worden, sodann an ein Grand Standing Committee überwiesen werden können und von letzterem sogleich zum Report und zur dritten Lesung im Hause gelangen.

4. Das alte Herkommen, wonach Geldbills in einem Committee des ganzen Hauses vorberaten werden müssen, wird zwar nicht formell abgeschafft, wohl aber die Debatte, die sich geschäftsordnungsmäfsig an den Bericht von diesem Committee an das Haus anknüpft. Resolutionen solcher Art sollen vielmehr fortab vom Hause ohne jede Debatte angenommen oder abgelehnt werden.

5. Ein neues Zeit sparendes Verfahren für die Einführung von Bills wird ermöglicht.

6. Wesentliche Abkürzung des Report-Stadiums wird vorgeschlagen. Seit jeher war es unzulässig, eine im Committee nicht amendierte Bill im Report-Stadium noch zu amendieren. Von nun an soll aber auch dann, wenn ein Gesetzentwurf im Committee amendiert worden ist, im Stadium des Reports an das Haus weitere Amendierung nur insofern zulässig sein, als sich Amendements auf die in dem Committee vorgenommenen Änderungen des Entwurfes beziehen. Sonst soll nur der die Bill im Hause vertretende Abgeordnete das Recht haben, in diesem Stadium der Beratung noch Amendements anderer Art einzubringen.

7. Consolidation Bills, d. h. die in Form eines Gesetzes erfolgende Neuordnung und textliche Zusammenfassung zahlreicher einzelner Bills — eine bei der bekannten englischen Art massenhafter Production von particulären Gesetzen so notwendige Prozedur — sollen in Hinkunft durch ein besonderes Select Committee erledigt werden, ohne dafs das Haus mehr als formell damit zu tun hat.

8. Der Antrag auf Auszählung des Hauses darf an Abendsitzungen erst nach 10 Uhr gestellt werden.

9. Die Vorschrift über das Budgetverfahren wird mit weiteren zeitersparenden Abänderungen an der ihr mit Beschlufs vom 7. August 1901 gegebenen Form als Standing Order eingeführt.

10. Abkürzung der regelmäfsigen Beratung einer Public Bill.

a) dadurch, dafs die formale Question auf Zuweisung der Bill an ein Committee of the whole House von nun ab entfällt, wenn nicht ausnahmsweise Zuweisung an ein Select Committee oder Standing Committee beantragt wird. Vielmehr erscheint Ausschufsberatung durch das ganze Haus auf Grund der Standing Order generell vorgeschrieben.

b) Im Committee können jederzeit einzelne oder mehrere Paragraphen zurückgezogen werden, so dafs damit auch die Beratung aller daran geknüpften Amendements entfällt.

c) Jede Beratung im Committee of the whole House ist, ohne den Beschlufs darüber einzuholen, durch einfaches Verlassen des Chairman vom Vorsitze zu schliefsen.

11. Interpellationen sind in Zukunft nur, wenn dies besonders verlangt wird, mündlich zu beantworten. Als Zeit hierfür wird das Ende der beiden Sitzungen, der Nachmittags- und Abendsitzung, vorgeschlagen und bei zu grofser Häufung von Interpellationen der Regierung freigestellt, die bei Sitzungsschlufs nicht mündlich beantworteten Anfragen schriftlich durch Mitteilung in den gedruckten „Votes and Proceedings“ der nächsten Sitzung zu beantworten.

III. Folgende wichtige Neuerung in der Organisation des Hauses wird vorgeschlagen: Zur Sicherung der Geschäfte soll ein Deputy Chairman vom Hause gewählt werden, der den Chairman of Committees in allen Functionen, auch in der Stellvertretung des Speakers im Verhinderungsfalle zu repräsentieren hat.

IV. Eine Verschärfung des Disziplinarstrafrechtes wird, geplant. Von nun ab soll die Suspension im ersten Falle auf zwanzig, im zweiten auf vierzig, im dritten auf achtzig Tage ausgesprochen werden. Diese Tage sollen aber, abweichend von der bisherigen Vorschrift, als effective Sitzungstage berechnet und eventuell auch auf die nächste Session ausgedehnt werden. Im Falle, als gegen die Suspension von einem Abgeordneten solcher Widerstand erhoben wird, dafs dagegen physische Gewalt angewendet werden mufs, ist sogleich die Suspension für achtzig Tage auszusprechen. Weiter wird vorgeschlagen, dafs ein suspendierter Abgeordneter nicht eher seinen Sitz wieder einnehmen kann, bevor er nicht den Speaker

schriftlich um Entschuldigung gebeten hat. Aber auch in diesem Falle darf die Gesamtdauer der Suspension nicht über 120 Sitzungen hinaus erstreckt werden.

Übersieht man diese ganzen Bestimmungen, so wird man nicht bezweifeln können, dafs hier ein ebenso gründlicher wie weitausgreifender Plan zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeitsmethode entwickelt wurde, wie er dem englischen Unterhause noch nicht vorgelegen hatte. Mit Recht führte Balfour selbst darüber Klage, dafs immer wieder, fast alljährlich, und zwar meist erst in der Stunde dringenden Bedürfnisses Abänderungen an der Geschäftsordnung vorgenommen wurden [1]. Die Annahme dieses Entwurfes, so hoffte die Regierung, würde gestatten, das parlamentarische Rüstzeug auf längere Zeit unverändert und wirksam zu erhalten. In seiner aufserordentlich klugen und ausführlichen Rede wies Balfour auf die Unhaltbarkeit der parlamentarischen Arbeitszustände mit beweiskräftigen Argumenten hin. Er legte dar, wie völlig verschieden die gegenwärtigen Verhältnisse von den früheren seien, in welchen die meisten Regeln und Gewohnheiten des parlamentarischen Verfahrens ihren Ursprung gefunden. Ein geradezu revolutionärer Umschwung habe sich vollzogen, so dafs es geradezu am wunderbarsten sei, dafs eine von 658 Abgeordneten abhängige Regierung solange imstande gewesen ist, die Staatsangelegenheiten mit solcher Geschäftsordnung überhaupt noch zu erledigen [2]. „Während früher die Vorschriften dazu dienten, den Redestrom zu stärken, ihn durch ein System von Leitungen wie das Wasser über ein zu bewässerndes Feld

---

[1] Eine Statistik über die Session von 1901 zeigt, dafs die Regierung während dieser nicht weniger als 21 Motions zur Abänderung der Standing Orders und zur Vergröferung des ihr zustehenden Anteiles an der Sitzungszeit eingebracht hat. Dadurch wurden viele kostbare Stunden unnütz mit Geschäftsordnungsdebatten verschwendet. Gleichzeitig nahm die Anwendung der Cloture einen bis dahin unbekannten Umfang an.

[2] Einige Zahlen, die Balfour anführte, sind sehr bemerkenswert. Im Jahre 1800 safs das Haus an 72 Tagen, — leider verzeichnet Hansard die Länge der Sitzungen von damals nicht — 1901 an 115 Tagen und, „wie jedes Mitglied zum Schaden seiner Gesundheit weifs, in übermäfsig langen Sitzungen.“ „1800 dauerte die Erledigung des Budgets — einen Tag, 1901 bedurfte es voller 26 Sitzungen zu dessen Erledigung. Im Jahre 1800 gab es keine einzige Interpellation, 1901 sind nach den für

zu verteilen, bedarf es jetzt fester Dämme gegen die unermefslichen obstructiven Redefluten, diese in festen Grenzen zu erhalten."

Die Aufnahme, die der kühne Reformplan im Hause fand, war zweifellos günstig für dessen Gelingen im ganzen genommen. Campbell-Bannermann bezeichnete es namens der Opposition als selbstverständlich, dafs diese Vorschläge parteilos beraten würden, und gab in einer langen Rede seine Zustimmung zu den meisten der Vorschläge Balfours kund[1]. Im Grunde genommen tadelte er nur Einzelheiten, so die Verschärfung der Disziplinarordnung, bezweifelte den Nutzen der Zweiteilung der Sitzungen sowie die Reservierung des Freitag, statt, wie bisher, des Mittwoch für die Beratung der von nicht „offiziellen" Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwürfe. Ernsten Widerstand setzte er eigentlich nur der vorgeschlagenen Einschränkung des Interpellationsrechtes entgegen. Er wies darauf hin, dafs ein relativ sehr grofser Teil der Interpellationen in den letzten Jahren sich auf die jüngsten grofsen Ereignisse, wie die südafrikanische Politik, den Krieg und auf Irland, bezogen habe. Das seien eben die wunden Punkte der englischen Politik und es läge kein Mifsbrauch des Interpellationsrechtes vor, wenn in solchen bewegten Zeitläuften viele Abgeordnete Anfragen an die Regierung zur Information der öffentlichen Meinung stellten. Die Möglichkeit, die Minister jederzeit über Staatsangelegenheiten öffentlich zu befragen, sei gegenwärtig eine der wichtigsten constitutionellen Functionen des Hauses und der staatlichen Pflichten des Abgeordneten. Überhaupt, meinte der Führer der Opposition, dürfe man nie vergessen, dafs das Unterhaus noch immer das sei, was es früher genannt wurde: das Great Inquest of the Nation, das grofse Rügegericht der Nation; man dürfe das Parlament nicht als eine blofse Gesetzesfabrik ansehen, eine Anschauung, die die Regierung unwillkürlich in manchen ihrer Vorschläge verrate. Wenn der liberale Führer schliefslich

mich angestellten Berechnungen inclusive der Ergänzungsfragen 7180 Interpellationen gestellt und beantwortet worden. Diese Arbeit erforderte insgesamt 119 Stunden, also 15 ganze Parlamentssitzungen oder, diese zu acht Arbeitsstunden gerechnet, drei Wochen der ganzen Session."

[1] Hansard, 1902 (102), p. 548—563.

verlangte, dafs die Resolutionen Balfours vorerst von einem Select Committee des Hauses vorberaten würden, so erscheint das bei dêr milden Art und Weise seiner ganzen Kritik doch nur als eine Art oppositioneller Formalität.

Der Antrag auf Prüfung durch einen Ausschufs wurde nach längerer Generaldebatte mit 250 gegen 160 Stimmen abgelehnt.

Allerdings, die Iren unter der Führung John Redmonds setzten der Reform offenen und scharfen Widerstand entgegen. Im wesentlichen sind die Argumente der Iren auch heute noch dieselben wie 1882 und 1888. Sie seien, sagt Redmond[1], Fremde in diesem Hause und hätten kein Gefühl und keine Sympathie oder Loyalität diesem gegenüber. Keine geschichtliche Tradition binde sie an das Unterhaus; im Gegenteile, dieses sei für die Iren stets die Zwingburg, erscheine ihnen als das hundertjährige Instrument zur Unterdrückung ihrer Nation. „Die leichte und schnelle Function jeder legislativen Maschine,“ sagte Redmond, „hängt aber nicht von den Regeln, Disziplinarstrafen und Formen der Geschäftsordnung ab, sondern lediglich vom Geiste der Abgeordneten, ihrer Loyalität gegenüber der Institution des Parlamentes und seiner Tradition.“ Dafs diese der gewifs nicht unbedeutenden Minorität der Iren im Unterhause fehle, sei der Hauptgrund dafür, dafs das Haus längst von einer schleichenden Paralyse ergriffen erscheine, die durch keine Reform der Geschäftsordnung beseitigt werden könne. Die Bedeutung und das Ansehen des Unterhauses schwinden immer mehr. Die Iren kümmere das nicht, wohl aber die Engländer. Nicht die Obstruction sei die Ursache hierfür, sondern vor allem die Überlastung des Hauses mit Provinzial- und Localangelegenheiten, die selbst wieder nur eine unmittelbare Consequenz der unhaltbaren Einheitsstaatsverfassung seien.

So war man denn wieder glücklich bei Home Rule angelangt. Diesen, von Parteileidenschaft gefärbten und weit über das Ziel schiefsenden Darlegungen traten conservative und liberale Abgeordnete mit allem Nachdrucke entgegen und wiesen auf die durch die bisherigen Reformen der Geschäftsordnung zweifellos geschaffenen Beschleunigungen und Erleichterungen des Verfahrens hin. Mit Recht wies besonders Balfour auf die gewaltige, vom Parlamente seit 30 Jahren geleistete Arbeit hin. Dafs das englische Unterhaus die Kraft zu grofsen legislativen Mafsregeln vollauf besitzt, haben übrigens gerade die beiden letzten Sessionen gezeigt, in denen neben den grofsen und schwierigen Gesetzen zur Reform der Volksschulgesetzgebung gerade auch für Irland wichtige und umfassende Mafsregeln durchgesetzt worden sind.

Die Einzelberatungen wurden nun in einer Reihe von Sitzungen, die sich in unregelmäfsigen Zwischenräumen über

[1] Hansard, 1902 (102), p. 580—595.

die Monate Februar bis Mai verteilten, in der Weise vorgenommen, dafs vorerst die Bestimmung über die Einsetzung des Deputy Chairman angenommen und zustimmend erledigt wurde. Das Haus war in dieser Frage völlig einig; nur darüber herrschte Zwiespalt, ob das neue Organ des Hauses besoldet sein solle oder nicht. Die Regierung und mit ihr die Majorität erklärte sich gegen die Besoldung[1].

Bei der nächsten Resolution, den Verschärfungen der Disziplinarbestimmungen, nahmen die Dinge eine andere Wendung. Die durch zwei Sitzungen hinausgezogenen Debatten zeigten einen so starken Widerstand von verschiedenen Seiten des Hauses, darunter auch von vielen conservativen Abgeordneten, dafs die Regierung es vorzog, den Antrag Redmonds auf einstweilige Zurücksetzung dieser Bestimmung anzunehmen. Tatsächlich ist jedoch das Haus weder damals noch auch später auf diesen Gegenstand mehr zurückgekommen. Da aber die Beratung schon so weit gediehen war, dafs die in Standing Order 21 ursprünglich enthaltenen Bestimmungen über die Dauer der Suspension durch Beschlufs des Hauses gestrichen wurden, ein positives Amendement aber nicht mehr zustandegekommen ist, so zeigt die gegenwärtige Geschäftsordnung das merkwürdige Bild, dafs in diesem wichtigen Paragraphen der eigentliche Kern, die Strafbestimmung, nicht mehr gilt, daher in der offiziellen Ausgabe der Standing Orders nur durchstrichen gedruckt erscheint, während ein Ersatz hierfür noch nicht geschaffen worden ist[2].

Die Debatten über diesen Gegenstand nahmen den gröfsten Teil der Sitzungen vom 11., 13. und 17. Februar in Anspruch. Der Vorschlag Balfours, den Wiedereintritt der suspendierten Abgeordneten an vorgängige schriftliche Entschuldigung zu knüpfen, wurde von allen Seiten zurückgewiesen. Dafs die Geschichte der letzten zwei Jahrzehnte eine solche Verschärfung der Disziplinarmafsregeln nicht rechtfertige, zeigte der Abg. M'Kenna durch Vorlegung einer Statistik über die Anwendung der Standing Order 21. Darnach hatten 1882—1884 keine, 1885 eine, 1886 wieder keine, 1887 drei Suspensionen stattgefunden. Im Jahre 1888 gab es eine, 1889, 1891, 1893 und 1894 keine, 1890, 1892, 1895 je zwei, 1896

---

[1] Am 14. Februar wurde sogleich als erster Deputy Chairman Mr. Jeffreys gewählt.

[2] Dieser Rechtszustand besteht auch noch nach drei Jahren zu Beginn der Session des Jahres 1905 ungeändert fort.

fünf Suspensionen. 1897, 1899 und 1900 wurde die Standing Order 21 nicht angewendet, 1898 einmal. Im Jahre 1901 ereignete sich die oben angeführte Szene und führte zu einer Massensuspension. Eine zweifache Suspension war in einem einzigen Falle 1887 vorgekommen; und welche harte Strafen werden jetzt für zwei- oder dreimalige Wiederholung der Suspension angedroht! Eine Reihe von Rednern aller Parteien opponierte gegen die neue Rule, mit besonders wirkungsvollen Reden traten John Burns, der Arbeiterführer, und John Redmond, das Haupt der Nationalisten, hervor. Das Haus zeigte seinen bon sens und seine Sorglosigkeit in betreff der Disziplin seiner Mitglieder darin, dafs es diese ganze Frage einfach in der Schwebe liefs.

Sodann wurden ohne weitere Schwierigkeit die Bestimmungen über Suspension der Sitzung durch den Speaker, die neue Art der Einführung von Bills sowie die geänderte Tages- und Wocheneinteilung der Sitzungen am 17., 18. und 20. Februar zum gröfseren Teile durchberaten. Die vorgeschlagene neue Standing Order wegen Verringerung der Abstimmungen bei zweiten und dritten Lesungen wurde zurückgestellt.

Hierauf trat eine lange Pause in den Beratungen ein. Erst am 8. April wurden sie wieder aufgenommen und nun zunächst die Standing Order 1 über die Sitzungen des Hauses zu Ende beraten, nachdem die Regierung den dem Hause so unsympathischen Passus über die Änderung der Zeit für Beantwortung von Interpellationen zurückgezogen sowie einige unwesentliche Änderungen acceptiert hatte. Die Aufnahme der Supply Rule unter die Standing Orders erforderte sodann längere Debatten am 11., 24., 25. und 28. April, wurde aber an letztgenanntem Tage mit 222 gegen 138 Stimmen angenommen. Am 29. April gelang es der Regierung nach einer fast die ganze Nacht dauernden Debatte, auch die Neuerung schriftlicher Beantwortung der Interpellationen in den Hafen zu bringen. Hierauf wurden unter unwesentlichen Abänderungen folgende Resolutionen der Reihe nach angenommen: Die Zusätze zur Vorschrift über den Dringlichkeitsantrag, die neue Regel betreffs Private Business, die Abänderung der Standing Order 47, betreffend die Grand Standing Committees, endlich die ganze Standing Order 1, die Einteilung der Sitzungen enthaltend, in ihrer neuen Fassung.

Von den zum Teile langwierigen und wenig fruchtbaren Debatten in der Spezialberatung sind vor allem die Discussionen über die neue Sitzungseinteilung hervorzuheben. Die wesentliche Streitfrage dabei war

die wenig befriedigende Stellung, in welche durch diese Bestimmungen die von nicht offiziellen Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwürfe notwendiger Weise geraten mufsten. In den beiden letzten Jahrzehnten war der praktische Anteil der Private Members an der Gesetzgebung dadurch, dafs die Regierung immer mehr die ganze Zeit und Kraft des Hauses für sich in Anspruch nahm, vollständig in den Hintergrund geraten. Zahlreiche Abgeordnete beider Parteien erklärten nun, dafs ihrer Meinung nach die Verlegung der den Private Members gehörigen Sitzung[1] auf das Ende der parlamentarischen Arbeitswoche sowie die mittelst Standing Order nunmehr ein für allemal erfolgende Absorbierung der ganzen Zeit des Hauses nach Pfingsten durch die Regierung die Aussichten der Private Member Bills tatsächlich auf nichts reduzieren würde. Balfour setzte demgegenüber in seiner nüchternen Weise auseinander, dafs der Regierungsvorschlag immerhin den Private Members noch günstiger sei als der bisherige Zustand, da das Cabinet in den Sessionen des letzten Dezenniums regelmäfsig fast die ganze Zeit durch einfache Majoritätsbeschlüsse sich angeeignet hätte, während jetzt der Anteil der Private Members von vorneherein feststehe und gesichert sei. Aber auch Balfour mufste zugeben, dafs der gegenwärtige Zustand in betreff der legislatorischen Initiative der privaten Abgeordneten höchst unbefriedigend sei.

Diesen Zustand schilderte John Ellis, ein in Dingen der Geschäftsordnung sehr erfahrener Abgeordneter, folgendermafsen[2]: „Wenn“, sagte er, „jüngst vom Staatssekretär für das Innere erzählt worden ist, dafs er im Jahre 1882 als einfacher Abgeordneter der Opposition eine wichtige gesetzliche Reformmafsregel durchgebracht habe, so ist das jetzt einfach unmöglich. Zu Beginn der Session nehmen Hunderte Abgeordnete an der Verlosung der für die Gesetzentwürfe der Private Members reservierten Tage teil, um Bills ins Haus einzuführen. Aber nur vier Prozent davon gelangen wirklich zu hinreichender Beratung im Hause, nicht zwei Prozent davon kommen in das Committee und nicht ein Prozent findet wirklich seinen Weg in das Statute Book. Es bestehen gegenwärtig absolut keine Aussichten für einen einfachen Abgeordneten, dafs er eine Bill auch nur von einigem Belange durchbringe. Campbell-Bannerman meinte schliefslich, es habe bei diesen Zuständen und falls ihre Verewigung durch die vorgeschlagene Standing Order erfolge, kaum mehr einen Sinn, den Private Members das Recht der Initiative überhaupt zu belassen, denn sie könnten es ohnehin nicht mehr praktisch ausüben.

Lange Discussionen entwickelten sich sodann noch in betreff der nun als permanent beantragten Budgetregel: der Supply Rule. Die Meinungen standen sich hier noch immer schroff gegenüber. Balfour verwies mit

---

[1] Im Deutschen Reichstag wird bekanntlich der den Initiativanträgen der Abgeordneten und den Petitionen vorbehaltene Sitzungstag (Mittwoch, § 35 G. O., Abs. 3) nach dem Urheber dieser Bestimmung „Schwerinstag“ genannt.

[2] „Times“ vom 9. April 1902.

Genugtuung darauf, dafs diese Mafsregel seit 1896 erst wieder die Budgetberatung zu etwas Realem gemacht habe. Früher sei das Budget in sehr unregelmäfsigen Zwischenräumen zu späten Nacht- und frühen Morgenstunden vor einem halb leeren und erschöpften Hause sporadisch debattiert und zuletzt gegen Ende der Session durchgepeitscht worden. Jetzt sei die Öffentlichkeit und sei das Haus infolge der obligatorischen, einmal in der Woche stattfindenden Budgetberatung viel besser befähigt, die sehr wichtige Budgetkritik umfassend zu üben.

Demgegenüber verwiesen die Gegner der Neuordnung darauf, dafs sich diese völlig unfähig erwiesen habe, ihren eingestandenen Zweck — effektive parlamentarische Prüfung des Budgets — zu erreichen. In jedem Jahre sei in der durch die Supply Rule eingeräumten festen Zeitspanne nur ein kleiner Teil des Budgets wirklich beraten worden. Alles Übrige würde mittelst „Guillotine“ in wenigen Stunden durch Abstimmung erledigt, ohne auch nur die geringste Discussion zu finden. In den Jahren 1897 bis 1901 sind Budgetbeträge von je 52, 43, 56, 75 und 88 Millionen Pfund in solcher Weise erledigt worden. Und das heifse doch aus der Budgetberatung eine Farce machen. Nie sei das Parlament in Geldsachen so wenig ökonomisch vorgegangen wie seit 1896.

Daraufhin entgegnete wieder Balfour, seiner Überzeugung nach sei der durch die Vorschrift gegebene Zeitraum für die Budgetberatung noch zu lange, gewifs nicht zu kurz. Die Supply Rule habe insgesamt 35 Sitzungen ausschliefslich zur Beratung des Budgets eingeräumt. Mehr als sechs Monate im Jahre könne normalerweise — dies war auch die Meinung Gladstones — die Session nicht dauern, und wie wäre es da möglich, mehr als 35 Sitzungen dem Budget einzuräumen? Gewifs mufste Balfour zugeben, dafs infolge ungenügender Aufteilung des Budgetstoffes ganze grofse Partien desselben angenommen werden und damit grofse Gebiete der Verwaltung zum Schlusse undiscutiert bleiben müssen; aber dagegen sei die Regierung machtlos, denn es fänden bei einzelnen Punkten viel zu langwierige und unnütze, ins Detail gehende Debatten statt.

In dieser Discussion trat im Hinblick auf das Bedürfnis nach ökonomischer und gleichmäfsiger Aufteilung der Budgetzeit unter die einzelnen Kapitel des Budgets auch der Gedanke hervor, dies durch ein Organ des Hauses, eventuell das Committee on Public Accounts, besorgen zu lassen, zweifellos eine fruchtbare und zu verwirklichende Anregung[1].

Im ganzen waren von den 24 Resolutionsentwürfen zwölf angenommen worden und traten sogleich in Kraft. Obgleich der Premierminister eine Aufnahme der Debatte über die übrigen zwölf Resolutionsentwürfe und Vollendung der be-

[1] Vgl. die höchst instructiven Ausführungen und Vorschläge des conservativen Abgeordneten Thomas Gibson Bowles vor dem Select Committee on National Expenditure 1902. (Sess. Pap. [387] qu. 1011 ff., insbesondere qu. 1028.)

gonnenen Beratung über den Disziplinarparagraphen in baldige Aussicht stellte, ist es weder 1902 noch auch in den folgenden Sessionen dazu gekommen.

So schliefst denn mit dem 2. Mai 1902 die Reformtätigkeit des Unterhauses in betreff seines Verfahrens und seiner Hausordnung ab. Ob dies wirklich als permanenter Abschlufs anzusehen ist oder ob in naher Zeit weitere Abänderungen zum Vorschlag und zur Annahme gelangen werden, mufs dahingestellt bleiben. So viel aber läfst sich doch vermuten, dafs gröfsere Abänderungen der bestehenden Ordnung kaum zu erwarten sind. Vielleicht, ja sogar wahrscheinlich, werden einzelne der von Balfour 1902 vorgelegten, aber bisher nicht angenommenen kleinen zeitersparenden Mafsregeln noch verwirklicht werden; aber grofse prinzipielle Änderungen scheinen kaum mehr möglich, insolange nicht grofse constitutionelle Änderungen in England vor sich gehen. Im ganzen genommen erscheinen mit der geltenden Geschäftsordnung alle Consequenzen gezogen, die das englische Unterhaus früher oder später für seine Geschäftsordnung und sein Verfahren als unausweichlich anerkennen mufste, seitdem mit der ersten Wahlreform und dem Ausreifen des Systems parlamentarischer Cabinetsregierung die innere Struktur und das Wesen des englischen Parlamentarismus den geschilderten, unaufhaltsamen Einflüssen unterworfen war.

In betreff einiger Punkte der Geschäftsordnung besteht allerdings gegenwärtig inmitten des Hauses selbst ein zweifelloses Bedürfnis nach weiterer Reform. Hierher gehört der Gedanke einer zeitlichen Schranke für die Länge der einzelnen Reden in der Debatte (Time Limit for Speeches). Am 14. Mai 1901 stellte Sir Joseph Dimsdale einen dahin abzielenden Antrag, der aber mit 117 gegen 83 Stimmen abgelehnt wurde. Neuerdings hatte sich auch der angesehene liberale Führer J. Bryce dafür warm ausgesprochen[1]. Auch im Laufe der Session von 1904 sind ähnliche Gedanken wiederholt vertreten worden. Man darf aber wohl mit Recht bezweifeln, ob derartige, dem Wesen freier parlamentarischer Tätigkeit stricte widersprechende Vorschriften jemals tatsächlich im englischen Unterhause durchdringen werden.

---

[1] **Hansard**, 1902 (102), p. 764.

Ein zweites, gleichfalls in jüngster Zeit viel besprochenes Problem der Geschäftsordnung bildet das sogenannte Blockieren („Blocking") der an Freitagen sowie nach Mitternacht zur Verhandlung kommenden, von Private Members ausgehenden Anträge. In den Debatten anläfslich der Reform von 1902 wurde die so precäre Stellung, in der sich Anträge der Private Members gegenwärtig im Unterhause befinden, mit aller Schärfe kritisiert. Von vielen Seiten wird es als unerträglich befunden, dafs schon der Widerspruch eines einzigen Abgeordneten dazu genügt, einen auf der Tagesordnung stehenden privaten Initiativantrag in der dafür offenstehenden Zeit nach Mitternacht von der Verhandlung auszuschliefsen. Hierzu kommt aber noch ein Zweites. Aus einer unscheinbaren Bestimmung der alten Geschäftsordnung hat sich eine Praxis entwickelt, die schon der Einbringung von Initiativanträgen von Abgeordneten eine unüberwindliche Schranke entgegensetzt: damit ist der Regierung eine neue Waffe in die Hand gegeben, um die ihr unangenehmen und gefährlich dünkenden Themen von der Discussion so gut wie dauernd auszuschliefsen. Es handelt sich dabei um den Grundsatz der Geschäftsordnung, wonach die Einbringung von Anträgen antizipativer Natur verboten ist. Nach diesem Grundsatze ist es unzulässig, einen Antrag oder einen Gesetzentwurf einzubringen, der seinem Inhalte nach geeignet erscheint, einen schon auf die Tagesordnung, wenn auch für spätere Zeit, gesetzten Antrag oder Gesetzentwurf vorwegzunehmen. Man drückt dies auch so aus, dafs man sagt: die bereits ergangene Order of the Day des Hauses blockiert die Einbringung späterer auf denselben Gegenstand bezüglicher Anträge oder Bills. Die Entscheidung, ob dies der Fall ist, obliegt dem Speaker. Wenn nun mit Einverständnis der Regierung oder auch ohne dafs ein solches formell besteht, von einem Abgeordneten rechtzeitig Anträge und Bills eingebracht werden, deren Verhandlungstermin ganz offen gelassen oder sehr spät anberaumt wird, so wird die Regierung durch die blofse Tatsache der Anmeldung und formellen Anberaumung dieser Anträge gegen die ihr unangenehme Discussion der betreffenden Themen in der Zwischenzeit kraft des eben dargelegten Prinzips gesichert. In der Session des Jahres 1904 hat sich das Cabinet Balfour

durch dieses Mittel gegen die Discussion der für das Ministerium so gefährlichen Schutzzollfrage sowie der Frage der Chinesenarbeit in Transvaal zu sichern verstanden und dadurch grofse Erregung in der Opposition hervorgerufen[1]. Durch die weitere Interpretation dieser Regel, wie sie der Speaker practiziert, ist aber auch für die wenigen Fälle, in welchen noch freie allgemeine Debatten stattfinden können — nämlich bei Gelegenheit der regelmäfsigen Anträge auf Vertagung des Hauses vor Ostern und Pfingsten, sowie bei der Appropriations-Acte — die Wirkung der „blockierenden" Anträge aufrechterhalten und so wird auch der spärliche, den Private Members und der Opposition verbliebene Spielraum zu politischer Polemik noch mehr verringert[2]. Gegenüber den wiederholten Anfragen, ob die Regierung geneigt sei, an dieser empfindlichen Stelle der Geschäftsordnung Remedur zu schaffen, hat sich das Ministerium bisher ebenso ausweichend verhalten, wie sich Balfour auch gegen die Einsetzung eines neuen Untersuchungsausschusses zur Überprüfung der ganzen Geschäftsordnung ausdrücklich ausgesprochen hat[3]. In betreff dieser wie mancher anderen Frage der Geschäftsordnung scheint im gegenwärtigen Unterhause auf beiden Seiten immerhin das Gefühl zu bestehen, dafs eine wenn auch unbedeutende Verringerung der gouvernementalen Macht über die Gechäftsordnung geboten sei. Gewifs aber wird auf diesem Wege nicht allzuweit vorgeschritten werden, denn dies hiefse nichts weniger. als das Wesentliche dessen, was durch Jahrzehnte an Reform der Geschäftsordnung durchgeführt worden ist, wieder rückgängig machen. Dazu aber erscheint solange kein Anlafs vor-

---

[1] In der Sitzung vom 22. Juni 1904 brachte der liberale Abgeordnete Dr. Hutchinson einen Dringlichkeitsantrag zur Besprechung der durch die Chineseneinwanderung in Johannisburg herbeigeführten Gefahr einer Einschleppung der Berri-Berrikrankheit ein, wurde aber vom Deputy Speaker mit dem Bedeuten abgewiesen, dafs dieser Antrag durch die schon auf der Tagesordnung stehenden Anträge des Abg. Macdona sowie anderer Mitglieder auf Besprechung der Chinesenarbeiterfrage in Transvaal überhaupt blockiert erscheine.

[2] Vgl. die sehr instructive Debatte vom 19. Mai 1904. (Hansard [135], p. 370—390.) Daselbst auch die Urteile von Mitgliedern beider Parteien über den Effect der jüngsten Geschäftsordnungsreform; vgl. besonders die Rede des Abg. Gibson Bowles ib. p. 376.

[3] Vgl. Hansard (135) 1904, p. 371—375.

handen, als nicht gewaltige und tiefgreifende Änderungen in der gesamten Parlaments- und Staasverfassung Grofsbritanniens vollzogen würden.

Hält man über die Entwicklung der Geschäftsordnung des Unterhauses im letzten Vierteljahrhundert kurze Rückschau, so wird man unschwer die entscheidenden Ergebnisse dieser Entwicklung aus dem Gang der Ereignisse sich herausheben sehen. Drei Momente treten da plastisch hervor: die Verstärkung der disziplinären und administrativen Befugnisse des Speakers, die fortwährende Erweiterung der Befugnisse der Regierung in betreff der Führung der gesamten parlamentarischen Tätigkeit im Unterhause, endlich das völlige Zurücktreten des einzelnen Abgeordneten, des Private Member, hinsichtlich der parlamentarischen Initiative wie des ihm durch die Geschäftsordnung zugemessenen freien Spielraumes. Alle drei Erscheinungen sind nicht Ergebnisse willkürlicher Schöpfung, sondern aus der harten Notwendigkeit politischer Bedürfnisse hervorgewachsen.

Die Gründe für die gröfsere Machtfülle des Speakers als Leiters der Verhandlungen liegen völlig klar zutage. Die irische Obstructionspolitik, die den Engländern und Schotten mit einemmale als der in das eigene Haus eingedrungene Feind erschien, hat einfach dahingeführt, dafs die im historischen Speakeramte latent enthaltenen Kräfte nunmehr voll nutzbar gemacht worden sind. Und das wurde um so schneller und bereitwilliger durchgeführt, als man, wenn auch unausgesprochen, doch nicht einen Augenblick auf beiden Seiten daran zweifelte, dafs solche erhöhte Macht des Vorsitzenden sich nur scheinbar gegen das Unterhaus, in Wahrheit einzig und allein gegen das dem Unterhause fremde Element, gegen die irischen Nationalisten, richtete. Das war die von allen englischen Parteielementen stillschweigend gemachte und bis zur Gegenwart kaum je verletzte Vorbedingung dieser Reform gewesen.

Nicht minder klar ist der Zusammenhang zwischen dem neuen Rechte des Verfahrens und der praktischen Politik in betreff der durch die neue Geschäftsordnung dem Ministerium eingeräumten Machtstellung. Sie ist, wie schon mehrfach aus-

geführt wurde, eine unausweichliche Folge des im 19. Jahrhundert voll ausgereiften Systems der parlamentarischen Regierung. Seitdem die gesamte Executive in der Hand eines Joint Committee der Lords and der Commons uneingeschränkt liegt, seitdem jede Möglichkeit eines politischen Gegensatzes zwischen der Mehrheit des Unterhauses und dem Ministerium geschwunden ist, seitdem endlich der Grundsatz als rocher de bronce der modernen englischen Verfassung feststeht, dafs die Entziehung des Vertrauens durch die Mehrheit der Commons jeder Regierung allsogleich ein Ziel setzt, gleichviel, welches die Wünsche der Krone sind: seither ist mit der alten Auffassung vom Verhältnisse der Volksvertretung zur Regierung auch deren Folge, die alte historische Regelung dieses Verhältnisses durch die Geschäftsordnung des Untershauses, obsolet geworden. So ist es nur ein Gebot einfacher politischer Logik gewesen, die im Bereich der gesamten Stellung der Regierung zum Parlamente vollzogene Metamorphose auch im Bereiche des Parlamentsverfahrens zur Formulierung, zur äufseren Anerkennung zu bringen. Und zwar drückt sich dies, wie wir gesehen haben, vor allem in folgenden Tatsachen aus. Erstens ist der Regierung der gröfste Teil der Zeit und Kräfte des Hauses durch das System der Regierungstage sicher zur Verfügung gestellt worden; zweitens ist die Erfüllung der ersten „Staatsnotwendigkeit", die Bewilligung des von der Regierung vertretenen Budgets, an bestimmte Fristen geknüpft, mit besonderen Erleichterungen umgeben worden; drittens ist dem Chef der Regierung als Leader des Hauses gewohnheitsrechtlich die volle Verfügung über die Anordnung der im Laufe der Session zu beobachtenden Reihenfolge der Parlamentsgeschäfte in die Hand gegeben und gerade diese Befugnis bildet den fortlaufend zum Ausdruck kommenden Beweis des Vertrauens seitens der Mehrheit des Hauses.

Bei dieser ganzen Entwicklung ist die durch die Iren hervorgerufene Parlamentskrisis der äufsere Anstofs, bis zu einem gewissen Grade wohl auch ein beschleunigendes Moment, aber nicht mehr gewesen. Die eigentliche Triebkraft ging aus der Veränderung des Wesens der englischen Regierung selbst hervor; darauf mufs hier nun doch noch ein Blick geworfen werden. Das englische Cabinet und der Premier-

minister der Gegenwart sind von ihren Vorgängern im 18. und 19. Jahrhundert wesentlich verschieden[1]. Hier, wo diese Dinge nur berührt werden können, darf das Wesen dieser Umgestaltung mit einem Satze bezeichnet werden: das englische Ministerium der Gegenwart stellt die Conzentration der politischen Macht, der gesetzgeberischen und administrativen Initiative, endlich der gesetzausführenden öffentlichen Gewalt des gesamten Landes und Reiches vor. War im 16. und in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts diese Machtfülle in der Krone und ihrem geheimen Rate vereinigt, war im 18. Jahrhundert und bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts das Parlament das alles überragende Zentralorgan, von dem aus die kräftigsten Anregungen und der entscheidende Wille in Politik, Gesetzgebung und Verwaltung ausging: so erscheint die zweite Hälfte des vorigen Jahrhunderts als jene Epoche, in der immer mehr und mehr Machtelemente und politische Kraft von beiden Seiten her — sowohl von der Krone wie vom Parlament — auf das Cabinet, das Ministerium übergegangen sind. Dieser Prozefs — das darf nie übersehen werden — vollzog sich gleichzeitig und in organischer Wechselwirkung mit dem Übergang der politischen Souveränität an das nunmehr vom Wahlrechte der breiten Massen getragene Unterhaus.

Die Vereinigung der gesamten politischen Machtelemente im Unterhause, die gleichzeitige Übertragung der so conzentrierten lebendigen Kraft an das ausschliefslich parlamentarische Cabinet ist die beherrschende Erscheinung in der Entwicklung des englischen Staatsrechtes und der englischen Politik der Gegenwart. Sie ist so stark gewesen, dafs, was an selbständigen Kräften nunmehr der Krone und dem Oberhause noch erübrigt, einzig und allein gewisse Widerstandsrechte, gewisse Befugnisse und Möglichkeiten zeitweiliger Hemmung gegenüber dem vom Cabinet repräsentierten Willen der Mehrheit des Unterhauses sind. Die Freiheit der Krone in der Berufung des Premierministers, die Teilnahme von Peers an der Bildung der Regierung sind vielleicht die einzigen positiven, staatsrechtlich definierbaren Functionen, mit denen Lords und Krone den Commons gleichwertig an die Seite treten. Gerade die Fülle

---

[1] Vgl. Sidney Low, Governance of England, ch. II—V.

dieser den Commons gewonnenen Macht, die, sieht man von der Form ab, auch die ganze Verwaltung, innere und äufsere Angelegenheiten in sich begreift, hat aber mit Notwendigkeit dahin geführt, dafs das Unterhaus diese Macht zur Ausübung fast vollständig an sein Executive Committee, an das Ministerium, abgetreten hat. Mit Notwendigkeit ist dies deshalb eingetreten, weil vor allem eine Körperschaft von 670 Mitgliedern nicht Gesetzgebung initiieren, nicht selbst regieren und administrieren kann. Die Entwicklung des modernen Staates hat alle Nationen vor das grofse Problem geführt, wie die in Gestalt der Repräsentativverfassung verwirklichte Volkssouveränität nun auch tatsächlich sowohl für die laufende Arbeit des Staates wie für die schöpferische Staatstätigkeit zur Wahrheit gemacht werden kann. Dieses Problem ist im letzten Grunde die Frage nach der den politischen und sozialen Kräfteverhältnissen entsprechenden fundamentalen Organisation des Staates. In den englischen, sich selbst regierenden Colonien, in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, ist dieses Problem durch sinnreiche Verteilung politischer Kraft und rechtlicher Befugnisse zwischen mehreren auf dem Volkswillen beruhenden Organen gelöst worden. In England ist im Gegensatze dazu die Lösung gefunden worden in der möglichsten Conzentration der tatsächlichen und rechtlichen Staatsmacht in einem und demselben Organ: in dem ein Glied des Parlamentes bildenden Cabinet[1]. Die englische Regierung der Gegenwart, das moderne Government ist also etwas dem Wesen nach durchaus Neues. Dafs man das nicht auf den ersten Blick erkennt, dafs man die neue Lösung, die der politische Geist der englischen Nation dem Grundproblem aller Regierung im verflossenen Jahrhundert gegeben hat, als solche nicht erkennt, ist dem unausrottbaren Conservativismus der Nation geschuldet, der auch hier die historisch gegebenen Formen mit peinlicher Genauigkeit bewahrt hat und sie als Hülle für die neue tatsächliche Ordnung benützte. Das kann in England um so leichter geschehen, als dort bei dem Fehlen jedes staatsrecht-

---

[1] Paradox genug erscheint diese Entwicklung für den, der sich erinnert, dafs festländische Staatsphilosophie gerade aus diesem Lande ursprünglich die Doctrin der Teilung der Gewalten sich geholt hat.

lichen Doctrinarismus keine Gefahr der Selbsttäuschung über das wahre Wesen der Institutionen besteht.

Hier ist nun der Punkt, an dem die Bedeutung der Reform der Geschäftsordnung des Unterhauses in volles Licht rückt. Sie erscheint von diesem Gesichtswinkel aus betrachtet als die ausdrücklichste Anerkennung der im Wesen der englischen Regierung und ihrer Stellung zum Parlament allgemach vollzogenen tiefen Umgestaltung. Man kann wohl sagen: das Parlamentsverfahren ist derjenige Zweig der gesamten Staats- und Parlamentsverfassung, wo auch die alten, sonst sorgsam gehüteten Conventionen und Formen, wie sie das 18. und 19. Jahrhundert still geschaffen haben, aus Gründen politischer Zweckmäfsigkeit rücksichtslos beseitigt worden sind, wo die neue politische Kräfteverteilung auch den adäquaten neuen rechtlichen Ausdruck erlangt hat. Die Geschäftsordnung des Unterhauses, des tatsächlichen politischen Souveräns des Reiches, ist notwendigerweise aus einem Rüstzeug der Volksvertretung gegen Krone und Regierung zu einem politischen Rüstzeug eines Ministeriums geworden, das theoretisch und praktisch sich selbst nur als ein Organ dieses Hauses betrachtet und blofs als ein solches betrachtet werden kann. Nur so ist die ganze, zuletzt so rasch und radical verlaufene Reform der Geschäftsordnung zu verstehen; nur so ist die scheinbare Preisgabe so starker, von der Volksvertretung seit Jahrhunderten eingenommener Positionen zu begreifen.

Das dritte oben angeführte Moment, die Verminderung der Stellung der einzelnen Abgeordneten auf dem Boden des Unterhauses, steht damit in innigstem Zusammenhang. Es ist ein notwendiges Corollar der Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystemes. Die Voraussetzung dieses letzteren, die Existenz zweier grofsen, in der Macht abwechselnden Parteien, bringt schon die weitgehende Disziplinierung der Private Members als Stützen der Regierung notwendig mit sich. Die Befestigung des Systemes, durch wechselnde Parteicabinete zu regieren, hat die weitere Folge, dafs die jeweilige Opposition als ein notwendiges Stück der Staatsmaschine aufgefafst wird. Dies bringt nun auch bei der Opposition erhöhte politische Disziplin der Abgeordneten hervor. Die fortwährende Zunahme der laufenden Geschäfte des Parlamentes im 19. Jahrhundert, die staatsrecht-

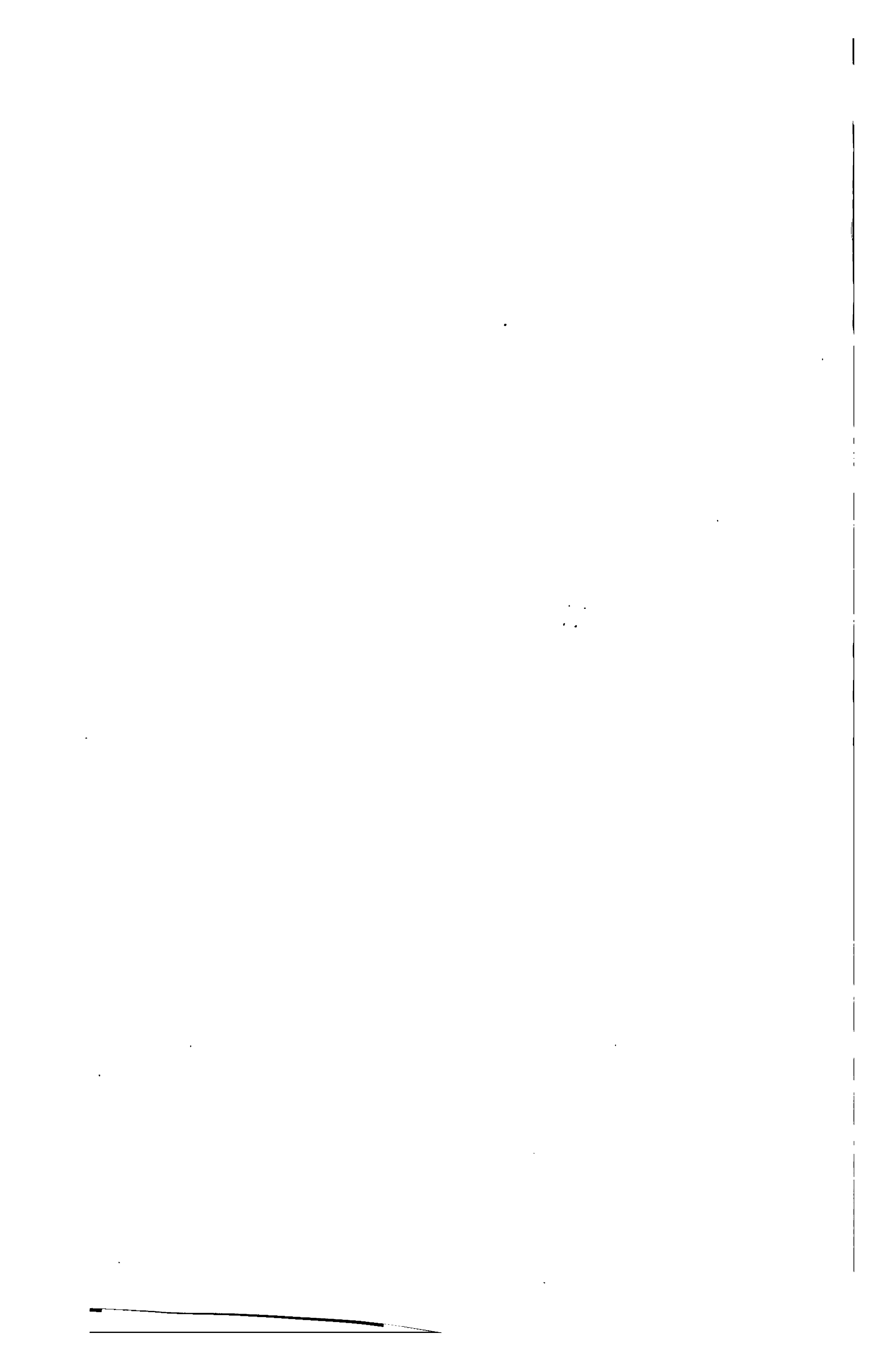
lich gegebene Notwendigkeit, fast alle normativen Acte der öffentlichen Gewalt durch formelle Gesetze — Acts of Parliament — zu vollziehen, endlich der seit einem Jahrhundert ununterbrochene Strom vielfältigster Reformgesetzgebung haben dem parlamentarischen Parteicabinet eine so starke Verantwortung aufgebürdet, dafs ein Widerstand der Interessen des einzelnen Abgeordneten gegen die fortschreitende Übermacht des Cabinet auf dem Boden des Unterhauses von vornherein aussichtslos erschien. Jede einzelne Regierung erscheint in England gegenwärtig immer mehr als ein Vertrauensorgan der Wählerschaft, das von dieser zu bestimmten politischen oder legislativen Actionen durch die ihm zu teil gewordene Mehrheit den Auftrag und die Legitimation erhalten hat. Man kann also sagen, dafs die Erweiterung des Wahlrechtes nach zwei Seiten hingewirkt hat: sie hat die Regierung, die sich auf die Stimmen der Mehrheit der Nation stützt, aufserordentlich gestärkt; sie hat den einzelnen Abgeordneten und damit auch dem Unterhause von seiner historischen Bedeutung und Initiative viel genommen. Geschieht es, dafs die selbst auferlegte Fessel des Vertrauens, die Unterhaus und Regierung bindet, von ersterem gelöst wird, dann liegt, wofern Neuwahlen nicht eintreten, die ganze Macht beim Hause, das sich aber mit der Formation zu einer neuen Regierungsmehrheit vermittelst der Geschäftsordnung wieder dieser Macht begibt zugunsten seines Geschöpfes, der neuen Regierung.

Es ist nur ein Beweis für die tiefe innere Logik der staatsrechtlichen Entwicklung Englands, dafs diese wichtigste Veränderung seines lebendigen Staatsrechtes in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in der Geschäftsordnung auch ihren vollen Ausdruck gefunden hat. Wie sehr dies der Fall ist, wird vollends klar, wenn man vom Gesichtspunkte des Parlamentsverfahrens das Oberhaus mit dem Unterhause der Gegenwart vergleicht. Bei den Peers gibt es keine Cloture, keine „Guillotine“, keine „blockierenden“ Anträge. Dem Einzelnen ist volle Freiheit belassen: die Regierung hat da keinerlei Rechte. So ist es in dem Existenzkampfe, den das Cabinet Balfour führt, seit die Schutzzollfrage aufgetaucht ist, dazu gekommen, dafs das Oberhaus nicht ganz ohne Grund als letzter Hort der parlamentarischen Redefreiheit von Abgeordneten gerühmt

wurde: dort vermochte die Regierung nicht, die ihr so unbequeme Discussion der „Fiscal Policy" durch Ausnützung der Geschäftsordnung zu hintertreiben. Das darf nun nicht miſsverstanden werden. Der freie parlamentarische Spielraum der Peers ist nur ein Ausdruck der politischen Machtlosigkeit ihres Hauses. Die Debatten der Lords sind längst in der groſsen Regel nicht viel mehr als Discussionen einer Art politischer Akademie: und die unangetastete Liberalität ihrer Geschäftsordnung hat längst nur akademischen Wert, sie kann vor allem einer conservativen Regierung nicht gefährlich werden. Politische Ohnmacht dieses Staatsorganes und parlamentarische Actionsfreiheit seiner Mitglieder stehen ebenso in Wechselwirkung wie die politische Allmacht und volle Verantwortung des Unterhauses und Cabinets zur Einschränkung des parlamentarischen Spielraumes des privaten Abgeordneten.

Seit drei Dezennien wird die Geschäftsordnung vom Unterhause im wesentlichen als bloſse Frage der Technik des Regierens angesehen. Damit ist der Institution des Parlamentsverfahrens, der Geschäftsordnung, ein völlig neuer, der älteren Zeit unbekannter Charakter aufgeprägt. Sie erscheint gewissermaſsen entleert von ihren alten staatsrechtlichen Elementen und auf reine Technik, auf reine politische und administrative Nützlichkeit reduziert. So ist in dem Mutterlande des Parlamentarismus durch die geschilderte Reform der Geschäftsordnung der Schluſsstein in das vollendete Gebäude des parlamentarischen Regierungssystems eingesetzt worden. Wie in diesem Ergebnis auch schon der Hinweis auf die theoretische Erfassung des Problemes der parlamentarischen Geschäftsordnung gelegen ist, wird noch an anderer Stelle näher zu erörtern sein.

Zweites Buch.



Erster Abschnitt.

Quellen und Literatur des englischen Parlamentsverfahrens.

Vorbemerkungen.

Bevor wir dazu übergehen, das Verfahren des Unterhauses in seiner gegenwärtigen Gestalt in allen Einzelheiten zu betrachten, bedarf es näherer Mitteilungen über die Rechtsquellen und die Literatur, die hier benützt worden sind. Hinsichtlich der ersteren haben wir ihrer rechtlichen Natur nach zwei Gruppen zu unterscheiden: nämlich jene Quellen, in denen das ausdrücklich gesetzte Recht der Geschäftsordnung enthalten ist, und zweitens den Inbegriff der Quellen des Gewohnheitsrechtes. Es bedarf nach den im ersten Buche gegebenen historischen Darlegungen keiner umständlichen Ausführungen darüber, dafs das letztere die feste Grundlage des Verfahrens auch heute noch bildet. Wohl aber ist es notwendig, zunächst an dieser einleitenden Stelle das Verhältnis beider Arten von Rechtsquellen der Geschäftsordnung zu prüfen und den Modus der Schaffung ausdrücklicher Normen des Verfahrens in Betracht zu ziehen.

Erstes Kapitel.

Das Gewohnheitsrecht, die Standing und die Sessional Orders.

Das House of Commons hat eine Geschäftsordnung im Sinne der modernen continentalen Parlamente nie gekannt noch besitzt es eine solche als ausschliefsliche Rechtsgrundlage des Verfahrens in der Gegenwart. Vielmehr ist selbst der nunmehr

vorhandene Bestand des gesatzten Geschäftsordnungsrechtes nur denkbar als Pfropfreis auf der durch das Gewohnheitsrecht geschaffenen historischen, nie codifizierten Ordnung. Sowie England nie einen Codex seines bürgerlichen oder öffentlichen Rechtes besessen hat, wohl aber seit Jahrhunderten zahllose Einzelgesetze, Statutes, besitzt, ebenso ist auch ein einheitliches Gesetz über das Verfahren des Parlamentes nie vorhanden gewesen; und geradeso, wie bis zur Gegenwart Common Law und Equity, das ungesatzte Recht, die unzerstörbare Grundlage, den unerschöpflichen Nährboden für das bürgerliche Recht bilden, und ersteres auch die Hauptwurzeln der Staats- und Landesverfassung in sich schliefst, so bauen sich die modernen, zu einem Codex von Normen vereinigten Bestimmungen der Geschäftsordnung durchweg auf der breiten Unterlage des ungeschriebenen Gewohnheitsrechtes auf, das sich in jedem der beiden Häuser des Parlamentes durch Jahrhunderte entwickelt hat[1]. Mit aller Deutlichkeit hat schon der alte Coke diesen Punkt erfafst, wenn er sagt: „Wie jeder Gerichtshof seine Gesetze und Gewohnheiten zu seiner Richtschnur hat, der eine das römische und kanonische Recht, der andere das Common Law, andere wieder ihre Sondergesetze und speziellen Rechtsgewohnheiten: so hat auch der High Court of Parliament sein eigenes besonderes Recht, das genannt wird Lex et Consuetudo Parliamenti“[2].

Die Gewohnheit ist also auch im Parlamente der ursprüngliche, bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts auch productivste rechtsbildende Factor. Dieses Gewohnheitsrecht kann aber, wie schon Coke sagt, aus den Rolls of Parliament und anderen Urkunden sowie durch den Nachweis von Präzedenzfällen und fortdauernde Übung erhärtet werden. Auf dieser Grundlage beruhen, wie die historische Darstellung gezeigt hat, gerade die

---

[1] Der Ausdruck „ungesatztes Recht“ trifft doch das Wesen der Sache besser als der Ausdruck „ungeschriebenes Recht“. Denn wenn es auch richtig ist, dafs das Common Law „in der Brust der Richter“ von Generation zu Generation fortlebt und sich fortentwickelt, so ist es doch in der durch 600 Jahre fast lückenlos fortreichenden Reihe der Spruchsammlungen (Year Books und Reports) schriftlich aufgezeichnet, wenn auch gewifs nicht in statutarischer Form, sondern als sogenanntes Case Law.

[2] Coke, Fourth Instit., p. 14.

ältesten und fundamentalen Institute des englischen Parlamentsverfahrens sowohl im Unter- wie im Oberhause als auch in dem Verkehr und den Rechtsbeziehungen beider Häuser zueinander und zur Krone; auf ihr beruht ausschliefslich das gesamte Recht der Parlamentsprivilegien[1]. Aus Präzedenzfällen besteht auch heute noch ein grofser Teil des Baues der Geschäftsordnung. Geradeso wie im Zivil- und Strafrecht bilden die Präzedenzfälle das feste Gestein, aus dem dort das Common Law, hier die Consuetudo Parliamentaria gebildet ist. Dieses parlamentarische Gewohnheitsrecht wird nun vor allem dadurch erschlossen und nutzbar gemacht, dafs die betreffenden einzelnen Fälle aus den amtlich vom Clerk geführten Journalen (Protokollen) herausgesucht, auf ihre Bedeutung hin geprüft und zur Richtschnur für einen neuen concreten Fall genommen werden. Hierbei ist es seit jeher häufig der Fall gewesen, dafs ein Spezialausschufs zur Vornahme solcher Prüfung eingesetzt wurde. In neuerer Zeit, seit dem Wachsen der Competenz des Speakers, ist es vor allem dessen Aufgabe, im Falle des Auftauchens von Streitfragen des Verfahrens oder sonstiger Schwierigkeiten seine Entscheidung unter möglichster Beachtung der Präzedenzfälle, also des Gewohnheitsrechtes, zu treffen. So ist es auch im 19. Jahrhundert üblich geworden, von Zeit zu Zeit Sammlungen solcher Entscheidungen der Speaker, die nun den modernen Typus des Präzedenzfalles vorstellen, zum praktischen Gebrauch des Hauses und des Präsidiums zu veranstalten. Diese „Collections of Parliamentary Precedents“ bilden das bequeme Rüstzeug, das der Clerk des Hauses dem Speaker und Chairman bereithält.

Die Journale sind aber keineswegs die ausschliefsliche authentische Quelle zur Erkenntnis des Gewohnheitsrechtes. Vieles, was das Verfahren betrifft, gelangt in ihnen überhaupt nicht zur Aufzeichnung; denn nicht selten haben sich Gewohnheiten ausgebildet und sind lange in Kraft gestanden, ohne jemals zu ausdrücklichen Entscheidungen des Hauses und

[1] May sagt zu diesem Punkte treffend, dafs alles das, was das Parlament constant als sein Privilegium erklärt hat, als solches zu gelten hat, und dafs darin der einzige Beweis dafür liegt, dafs dieses Privilegium einen Bestandteil des Parlamentsrechtes ausmache. (Parl. Practice, p. 60.)

des Speaker und damit zu Präzedenzfällen geführt zu haben. Es bedarf auch für das Entstehen von Gewohnheiten des Verfahrens nicht immer einer durch sehr lange Zeiträume fortgesetzten Übung. In allen solchen Fällen wird also das Gewohnheitsrecht durch den Beweis der tatsächlich als Recht vorgenommenen Übung allein festgestellt, wobei es natürlich in letzter Instanz im freien Willen des Hauses liegt, zu entscheiden, ob der Bestand der Gewohnheit angenommen wird oder nicht.

Neben diese aus altem Herkommen erfliefsende Rechtsquelle tritt aber, wie wir wissen, auch schon verhältnismäfsig früh die Lex Parliamentaria, das heifst die Summe der bestimmten, vom Unter- oder Oberhause in betreff seines Verfahrens ausdrücklich gefafsten Beschlüsse sowie der auf Grund dieser Beschlüsse ergangenen Verfügungen (Orders) zur Ordnung seiner Geschäfte. Der Begriff der Orders umschliefst nun ein Zweifaches; nämlich erstens concrete Verfügungen und zweitens abstracte Normsatzungen in betreff der Geschäfte des Hauses. In ersterer Hinsicht ist die Order die allgemeinste Form der Tätigkeit des Hauses, sie ist der Motor für die ganze Summe concreter, positiver Arbeit des Hauses. Als solche hat sie uns hier nicht zu beschäftigen, sondern wir haben es hier nur mit der Order im Sinne der abstracten Norm zu tun.

Das essentielle Merkmal dieser Orders ist nun, dafs sie eine als mehr oder weniger dauernd gedachte allgemeine Regel vorschreiben. Diese Orders, an und für sich zunächst völlig frei und jederzeit widerruflich, stellen, sobald sie eine gewisse Ausdehnung erlangt haben, einen zusammenhängenden Complex des gesatzten Rechtes des Unterhauses in betreff seines Verfahrens vor. Wie oben ausgeführt worden, beginnt das Unterhaus seit dem Anfang des 17. Jahrhunderts auf diesem Felde autonomischer Satzung eine reiche Tätigkeit zu entfalten. Die constante Wiederholung bestimmter, als erprobt befundener Orders im Gegensatze zu einzelnen, nur zeitweiligen Ordnungsbestimmungen führt dann im Laufe der Zeit zur Unterscheidung der sogenannten Standing Orders als einer besonderen Classe von Normen des Parlamentsrechtes. Als solche sind anzusehen die vom Hause ausdrücklich, also auch für jedes weitere Parlament bindend festgesetzten Bestimmungen und Regeln, wobei

es selbstverständlich dem Hause jederzeit freisteht, diese Verfügungen durch einfachen Beschlufs wieder aufzuheben. Insolange aber ein solcher ausdrücklicher Beschlufs des Hauses nicht erfolgt, bindet es durch solche Normen sich selbst als Ganzes, den Vorsitzenden und jedes einzelne Mitglied mit derselben Kraft, wie der Staatsbürger sonst nur durch ein Gesetz gebunden erscheint.

Daneben hat sich eine zweite Kategorie von Geschäftsordnungsregeln ausgebildet, die der Sessional Orders[1]. Darunter sind Beschlüsse inbegriffen, die das Haus ausdrücklich zu Beginn jeder Session erneuert, um so den betreffenden Grundsatz für die ganze Dauer der Session als bindend hinzustellen. Die Zahl dieser Sessional Orders ist niemals grofs gewesen und viele davon sind durch constante Wiederholung in jeder Session eigentlich zu Standing Orders geworden. Daneben gibt es dann eine Reihe von Regeln, die keiner der genannten Classen zugehörig sind, niemals mit längerer oder dauernder Geltung ausdrücklich versehen wurden, die aber dennoch längst einen Bestandteil der festen Ordnung des Hauses bilden, indem sie durch die Tatsache der fortdauernden Übung die Kraft des Gewohnheitsrechtes erlangt haben. Seit mehr als einem halben Jahrhundert erscheinen alle diese niemals ausdrücklich gesatzten Geschäftsordnungsbestimmungen und Formen in ein von dem jeweiligen Clerk des Unterhauses redigiertes Handbuch zusammengefafst, das von dem Speaker auf den Tisch des Hauses gelegt wird und so als eine offizielle Darstellung angesehen werden mufs.

---

[1] Gegenwärtig sind neun Sessional Orders in Kraft, die folgendes betreffen: 1. Doppelwahlen, 2. Ausschliefsung von Peers von der Ausübung des Wahlrechtes zum Unterhause, 3. Verbot der Beeinflussung von Wahlen zum Unterhause, 4. Strafandrohung gegen Wahlbestechung (Bribery), 5. Strafandrohung gegen Beeinflussung der im Unterhause oder vor seinen Ausschüssen einvernommenen Zeugen, 6. Strafandrohung gegen falsche Zeugenaussage, 7. Befehl an die Londoner Polizei, die Zugänge zum Westminster-Palast offen zu erhalten, 8. Verordnung betreffs Druckes des Sitzungsprotokolls (Votes and Proceedings), 9. Verordnung betreffs Druckes des Journal. Wie man sieht, haben die vier erstgenannten Orders nichts mit der Geschäftsordnung zu tun. Vgl. den Text der Sessional Orders im Anhang.

In allen den aufgezählten Formen spiegelt sich das Recht der Autonomie des Unterhauses (und selbstverständlich gilt dasselbe von den Lords) in betreff des Parlamentsverfahrens deutlich wider[1]. Daneben kommt, allerdings in sehr unbeträchtlichem Grade, gleichsam als ein Rudiment, noch der Einflufs der Gesetzgebung sowie der Prärogative der Krone auf das allgemeine Parlamentsrecht in Betracht; erstens insofern, als gewisse Institutionen, wie z. B. die Einführung des Deputy Speaker sowie einzelne Befugnisse des Speaker[2] durch Parlamentsacte geregelt sind. Die Prärogative der Krone aber bezieht sich hier ausschliefslich auf die Eröffnung, Schliefsung und Prorogation des Parlamentes. In ihr liegt das Gegenstück zu den Privilegien jedes der beiden Häuser, indem sie das auf unvordenklicher Übung beruhende Sonderrecht der Krone in betreff des Parlamentes darstellen. Mit der eigentlichen Geschäftsordnung aber hat weder die Gesetzgebung noch die Verordnungsgewalt der Krone das Geringste zu schaffen.

Die bindende Kraft der Standing und Sessional Orders beruht auf dem dauernden Willen des Hauses, sein Verfahren gemäfs dem einmal gefafsten Beschlusse einzuhalten. Demzufolge bedarf es prinzipiell eines Actus contrarius, einer ausdrücklichen gegenteiligen Willensäufserung, zur rechtlichen Aufhebung jener Kraft. Dennoch besitzt das Haus noch eine andere Handhabe, um sich von den Schranken und Fesseln, die es sich mit den Standing Orders freiwillig auferlegt hat, im einzelnen Falle zu befreien. Es ist dies die Prozedur der Suspension der Standing Orders. Das Unterhaus kann in den Formen der bestehenden Geschäftsordnung durch einfachen Antrag dazu aufgefordert werden, für ein bestimmtes Parlamentsgeschäft die Kraft der betreffenden einzelnen oder der Gesamtheit der Standing Orders aufzuheben, diese also — ohne ihre fortdauernde Gültigkeit dadurch anzutasten — für diesen Fall zu suspendieren. Der Antrag auf zeitweilige Sus-

[1] Treffend hat Blackstone diese Autonomie mit den Worten gekennzeichnet: Welche Frage immer, die irgend eines der beiden Häuser betrifft, auftaucht, sie mufs immer discutiert und entschieden werden in jenem Hause, auf das sie sich bezieht und sonst an keinem anderen Orte.

[2] Vgl. unten im zweiten Kapitel des sechsten Abschnittes die Aufzählung der speziellen Functionen des Speakers.

pension bedarf nach dem Herkommen vorgängiger Anmeldung (Notice); doch hat das Haus in dringenden Fällen hiervon auch Abstand genommen. Überdies besteht ein indirectes, an vorgängige Anmeldung nicht gebundenes Mittel zur Suspension darin, dafs das Haus eine concrete Order beschliefst, die ein mit den Standing Orders in Widerspruch stehendes Verfahren vorschreibt und diese so im einzelnen Falle mittelbar aufser Kraft setzt[1].

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich ein wichtiger Schlufs. Im englischen Unterhause bestehen in betreff einer Reform der Geschäftsordnung keine besonderen Verfahrensvorschriften: vielmehr erfolgt jede einzelne Abänderung des bestehenden Rechtes in Gestalt einer einfachen Resolution und nur zur Erhebung solcher Vorschrift in den Rechtsstatus einer Standing Order, dauernden Rechtes, bedarf es noch eines zweiten Beschlusses. Weder die Anmeldung dieser Resolutionen noch die zu ihrer Annahme sonst erforderlichen Requisiten sind mit besonderen technischen Momenten ausgestattet. Es genügt einfache Majorität und es gibt keine Committee-Beratung. Aus diesen Gründen hat denn auch im Unterhause nie — wie erinnerlich, auch nicht in der Zeit schärfster Obstruction — eine Schwierigkeit für die Regierung bestanden, ihre Geschäftsordnungsanträge sogleich zur Verhandlung und zur Annahme zu bringen. Die Möglichkeit, durch einfachen Antrag und Beschlufs jederzeit jedem beliebigen Verhandlungsgegenstande die Priorität in der Reihung der Geschäfte des Hauses zu sichern, bietet auch in diesem Falle jederzeit die Form für sofortige und unaufgehaltene Beschlufsfassung. Dieser seit Anbeginn unverändert aufrechterhaltene Grundsatz und die daraus sich ergebende Leichtigkeit jederzeitiger und rascher Abänderung der Geschäftsordnung gehören zu den charakteristischen Momenten des englischen Parlamentsverfahrens: in nicht geringem Mafse führt sich hierauf jene Elastizität der gesamten inneren Ordnung des englischen Parlamentarismus zurück, welcher die wiederholte Überwindung kritischer politischer Zustände sowohl innerhalb wie aufserhalb des Hauses nicht am wenigsten zuzuschreiben ist.

[1] Vgl. May, 145. Beispiel: Sitzung vom 1. Mai 1891; Hansard, Deb. 352, p. 1854.

Zweites Kapitel.

Rechtsquellen und Literatur der Geschäftsordnung.

Im Nachfolgenden sind der gröſseren Übersichtlichkeit halber die Quellenschriften der Geschäftsordnung im eigentlichen Sinne und die übrige Literatur zur Geschäftsordnung in zwei Abteilungen getrennt angeführt. Unter ersteren sind nicht nur die offiziellen Beurkundungen des Parlamentsrechtes inbegriffen, sondern auch jene Druckwerke und Publicationen, die selbst wieder hauptsächlich nur amtliches Material des Unterhauses in sich schlieſsen oder doch zum gröſsten Teile verwerten.

I. Die Rechtsquellen der Geschäftsordnung.

1. Rotuli Parliamentorum (Rolls of Parliament), 1278 bis 1503, 6 vol., 1783; Index 1832.

   Dies ist die groſse Sammlung der Urkunden des mittelalterlichen Parlamentes, wie sie auf Grund einer Order des House of Lords vom 9. März 1767 publiziert worden sind, ein monumentales Werk, das für die gesamte mittelalterliche Geschichte Englands und vor allem des Parlamentes die Hauptquelle vorstellt.

2. Hierzu bildet eine Ergänzung die in den Rolls Series von F. W. Maitland veröffentlichte und herausgegebene Roll of Parliament von 1305 unter dem Titel Memoranda de Parliamento, London 1893.

3. Select Charters, illustrative of english constitutional history edited by W. Stubbs, VIII. edition, Oxford 1900.

4. House of Commons Journals 1547—1903, vol. I bis CLVIII.

   Die Journale des Unterhauses enthalten in dem ersten von 1547—1640 reichenden Bande der Druckausgabe noch vielfache Eintragungen der Debatten selbst und für einzelne Sessionen ist sogar ein mehrfacher, nicht immer übereinstimmender Bericht enthalten. In den späteren Bänden werden zwar die tatsächlichen Acte des Hauses und seine Beschlüsse mit steigender Genauigkeit verzeichnet, aber jede Angabe über die Redner und den Inhalt der Debatten wird streng vermieden. Dagegen pflegten noch bis in die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts Committeeberichte und Bills den Journalen beigelegt zu werden. Über die gegenwärtige Verfassung der Journale vgl. unten S. 301 und die Beispiele im Anhang. Die Journale bilden natürlich eine Hauptquelle für das Verständnis der gegen-

wärtigen Geschäftsordnung ebenso wie für ihre Geschichte. Die ältere Literatur über das Parlamentsverfahren besteht zum gröfsten Teile nur aus Zusammenstellung von Exzerpten aus den Journalen. Die Brauchbarkeit der Journale ist wesentlich erhöht durch die ausgezeichneten Indices, die im Laufe des 19. Jahrhunderts für den ganzen Zeitraum von 1547 an angelegt worden sind; besonders nützlich für das Studium der historischen Geschäftsordnung ist der Band I des „General Index to the Journal of the House of Commons" für die Periode von 1547—1714, bearbeitet von Thomas Vardon und Thomas Erskine May; 1852.

5. Standing Orders of the House of Commons for Public Business.

Die vom Unterhause verfügte Veröffentlichung der Standing Orders ist seit 1811 immer wieder in verschiedenen Zeiträumen erneuert worden. In den letzten drei Jahrzehnten ist infolge der vielen positiven Neuerungen der Geschäftsordnung in den meisten Sessionen eine neue Ausgabe veranstaltet worden. Ich benützte vorwiegend die folgenden, in meinem Besitz befindlichen Ausgaben:

a) Standing Orders of the House of Commons relative to Private Bills and other matters, 20. Juni 1810, Z. 355.
b) Standing Orders of the House of Commons 1685—1848 ordered to be printed 31. Juli 1848, Z. 571.
c) Standing Orders of the House of Commons 1860 ordered to be printed 25. August 1860, Z. 586.
d) Standing Orders of the House of Commons, Part I. Public Business; Part II. Private Business; ordered to be printed 2. August 1900, Z. 314.
e) Standing Orders of the House of Commons ordered to be printed 1. Dezember 1902, Z. 386.

In allen diesen Ausgaben ist der an Umfang weitaus überwiegende Bestandteil die Sammlung der für das Private Bill-Verfahren bestehenden Standing Orders.

6. Manual of Procedure in the Public Business of the House of Commons, prepared by the Clerk of the House for the use of Members and laid on the Table by Mr. Speaker.

Dies ist das vom Speaker dem Hause offiziell vorgelegte Handbuch, das in der neuesten Auflage von 1904 nebst dem beigedruckten Exemplar der Standing Orders for Public Business, der Sessional Orders und eines Index ein Büchlein von 350 Octavseiten ausmacht. Es steht allen Mitgliedern zur Verfügung, darf aber nicht in den Buchhandel kommen. Es bildet eine systematisch geordnete, hauptsächlich unter Benützung des Werkes von Erskine May kompilierte Darstellung der Formen des Verfahrens. Ich habe nebst der älteren,

von Reginald Palgrave gearbeiteten Ausgabe auch die neue von dem gegenwärtigen Clerk des Hauses Sir Courtenay P. Ilbert gearbeitete neueste Auflage von 1904 benützen können, die eine vollständige Umarbeitung des früheren Textes vorstellt und viele wertvolle neuere Zusätze enthält.

7. Für die Geschichte der Reform der Geschäftsordnung im 19. Jahrhundert sind von höchster Bedeutung die einander folgenden Berichte und stenographischen Protokolle (Reports and Minutes of Evidence) der jeweils zur Prüfung der Geschäftsordnung seit 1832 eingesetzten Untersuchungsausschüsse des Unterhauses sowie einzelner Joint Committees der Commons und Lords. Es sind dies die nachfolgenden Parlamentspapiere.

a) Report from the select committee on the public and private business of the house, ordered to be printed 13. Juli 1837, Z. 517.
b) Report from the select committee on the public and private business of the house together with the minutes of evidence and index, ordered to be printed 14. August 1848, Z. 644.
c) Report from the select committee on the public and private business of the house together with the minutes of evidence and index, ordered to be printed 3. Mai 1854, Z. 212.
d) Report from the select committee on the public and private business of the house together with the minutes of evidence and index, ordered to be printed 19. April 1861, Z. 173.
e) Report from the select committee of the house of lords together with the minutes of evidence and index, ordered by the house of commons to be printed 10. Juni 1861, Z. 321.
f) Report from the joint committee of the house of lords and the house of commons on the depatch of business in parliament (min. of ev.), ordered to be printed 2. August 1869, Z. 386.
g) Report from the select committee on the business of the house (min. of ev.), ordered to be printed 28. März 1871, Z. 137.
h) Report from the select committee on the business of the house (min. of ev.), ordered to be printed 8. Juli 1878, Z. 260 (samt Index).
i) Report from the select committee on the business of the house, ordered to be printed 10. Juni 1886, Z. 186.
j) Report from the select committee on the business of the house, ordered to be printed 14. Juli 1890, Z. 298.

8. Weitere für das Parlamentsverfahren wichtige Reports des Unterhauses sind:

a) First and second report from the select committee on public documents (min. of ev.), ordered to be printed 1. März 1833, Z. 44, 717.

b) Third report (Committee on rooms and printed papers), o. t. b. p. 1. Juli 1825, Z. 516.
c) First, second and third report from select committee on printed papers (min. of ev.), o. t. b. p. 20. März 1835, 16. Juli 1835 7. September 1835, Z. 61, 392, 606.
d) Report from the select committee on the losses of the late Speaker and officers of the house by fire of the houses of parliament, o. t. b. p. 10. Juli 1837, Z. 493.
e) First and second report from the select committee on printing (min. of ev.), o. t. b. p. 16. August 1848, 29. August 1848, Z. 657, 710.
f) Report from select committee on printing done for the house (min. of ev.), o. t. b. p. 10. Juli 1828, Z. 520.
g) Report from the select committee on publication of printed papers, o. t. b. p. 8. Mai 1837, Z. 286.
h) First report from the select committee on the publication of printed papers by order of the house of commons, o. t. b. p. 18. März 1840, Z. 130.
i) Report from the select committee on parliamentary reporting (min. of ev.), o. t. b. p. 23. Mai 1879, Z. 203.
j) Report from the select committee on house of commons (admission of strangers) (min. of ev.), o. t. b. p. 30. April 1888, Z. 132.
k) Report from the select committee on parliamentary reporting (min. of ev.), o. t. b. p. 31. Juli 1878, Z. 327.
l) Report from the select committee on estimates procedure (grants of supply) (min. of ev.), o. t. b. p. 13. Juli 1888, Z. 281.
m) Report from select committee on national expenditure (min. of ev.), o. t. b. p. 4. Dezember 1902, Z. 387.
n) Report from select committee on national expenditure (min. of ev.), o. t. b. p. 7. Juli 1903, Z. 242.
o) Report from the joint committee of the house of Lords and the house of commons on the houses of Lord and Commons permanent staff, o. t. b. p. 20. Juli 1899, Z. 286.
p) Report on the office of the Speaker, o. t. b. p. 12. Mai 1853, Z. 478.
q) Report from the select committee on private business (min. of ev.), o. t. b. p. 21. November 1902, Z. 378.
r) First Report from Select Committee on Priv. Business o. t. b. p. 7. Februar 1840, Z. 56.
s) Report from the Select Committee on Private Bill Legislation o. t. b. p. 30. Juni 1863, 176.
t) Report from the Joint Committee of the H. of Lords and the H. of C. appointed to examine into the present state of Private Bill Legislation o. t. b. p. 12. Juli 1888, Z. 276.

9. Die verschiedenen Sammlungen und Ausgaben von Debatten des Unterhauses:

a) Simonds d'Ewes', Journals of all the parliaments during the reign of Queen Elizabeth both of the house of Lords and house of Commons, London 1682.
b) Ch. H. Parry, The Parliaments and Councils of England, chronologically arranged from the reign of William I. to the revolution in 1688, London 1839.
c) Debates of the House of Commons in 1625, edited by Samuel Rawson Gardiner, Camden Society 1873.
d) Verney Papers, Notes of Proceedings in the Long Parliament ed. Camd. Society 1845.
e) Grey, A., Debates of the House of Commons from 1667, 1694, 10 vol.
f) Rushworth, John, Historical Collections vol. 1—6, London 1659.
g) Cobbett, W., Parliamentary History of England from the Norman conquest to the year 1803, 36 vol., 1806—1820. Die Fortsetzung dazu bilden
h) Hansard, T. C., The Parliamentary Debates from 1803 series I—III. 1803—1891. 356 Bände. Seither als Parliamentary Debates; authorised edition IV. series 1891—1904 vols. 1—140.

II. Literatur des Parlamentsverfahrens.

A. Ausschliefslich die Geschäftsordnung betr.

1. Modus tenendi Parliamentum, ed. Duffus Hardy, 1846.
2. Hookers Account of the Method of Proceeding in the Parliament in: (Lord) Mountmorres, The History of the principal transactions of the Irish Parliament from 1634 bis 1666. London, 2 vols., 1802.
3. Smith Thomae, Angli de re publica Anglorum libri tres. Zuerst erschienen 1576, hier benützt die Elzevir-Ausgabe von 1641.

4a. Hakewel, W., Modus tenendi Parliamentum or the old manner of holding Parliaments in England together with some Privileges of Parliament: the manner and method how laws are there enacted by passing of bills. London 1671.

b. H. S. E. C. P. (Henry Scobell), Memorials of the method and manner of proceedings in Parliaments in passing Bills, 1670.

Diese beiden Schriften erscheinen regelmäfsig zusammen als ein Buch gebunden.

5. Coke, Edward, The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England, London 1797.

6. Hales (Judge), The original Institution, Power and Jurisdiction of Parliaments, 1707.

7. Arcana Parliamentaria or Precedents Concerning etc. Parliament; by R. C. of the Middle Temple, 1685 (?).

8. Lex Parliamentaria or a treatise of the Laws and Customs of Parliament; second edition, London 1690.

9. Obsvervations Rules and Orders collected out of divers journals of the House of Commons. London 1717.

10. Hale (Lord chief justice), The Jurisdiction of the Lords House of Parliament, London 1796.

11. Petyt, Jus parliamentarium, London 1739.

12. Elsynge Henry, The manner of holding Parliaments in England. London 1768.

13. Hatsell John, Precedents of proceedings in the House of Commons under separate titles with observations, vols. I—IV, third edition. London 1796.

14. Halcombe John, A practical treatise of passing private Bills. London 1838.

15. Ellis Ch. Th., Practical remarks and precedents of proceedings in Parliament. London 1802.

16. May Thomas Erskine, Parliamentary Practice.

Von diesem Grund- und Hauptwerk des Parlamentsverfahrens habe ich folgende Ausgaben benützt: 1. Erste Auflage, 1844; 2. zweite Auflage, 1851; 3. die deutsche Übersetzung von O. G. Oppenheim, zweite Auflage 1880; endlich 4. die neueste (zehnte) englische Auflage, herausgegeben von Palgrave und Milman, 1893.

17. The Orders, proceedings, punishments and privileges of the Commons House in England. London 1641 (British Museum 1371 coo).

18. Cohen, Dr. Gottfried, Grundzüge der englischen Verfassung mit besonderer Rücksicht auf das Parlament, 1 und 2. Neue Jahrbücher der Geschichte und Politik, herausgegeben von Pölitz, 1847, Band 1.

19. Cohen, Dr. Gottfried, Die Verfassung und Geschäftsordnung des englischen Parlaments mit Hinweis auf die Geschäftsordnungen deutscher Kammern. Hamburg 1861.

20. T. E. May, Remarks and suggestions with a view to facilitate the dispatch of public business in Parliament. London 1849.

21. The procedure of the house of Commons in relation to the progress of legislation. London 1871 (British Museum 8138 bbb).

22. Jefferson, Manual of the parliamentary practice for the use of the senat of the United States. Washington 1801.

Dieses Buch des berühmten amerikanischen Staatsmannes bildet bis zur Gegenwart die Grundlage für die Praxis und Theorie der Geschäftsordnung des amerikanischen Parlamentes. Jefferson führt in der Einleitung seiner Schrift den Gedanken aus, dafs der Senat der Vereinigten Staaten sein Verfahren in erster Linie nach seinen eigenen Bestimmungen und der in Amerika gegebenen Praxis, in zweiter Linie aber nach den Grundsätzen des englischen Parlamentsverfahrens einzurichten habe. „Denn", wie er sagt, „dieses letztere ist das Muster, das wir alle studiert haben." Das Buch ist viele Male seither bis in die neuere Zeit neu aufgelegt worden. In seinen ältesten Ausgaben besitzt es auch den Wert, zu zeigen, in welcher Gestalt das Verfahren des englischen Unterhauses sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts dem erfahrenen amerikanischen Beobachter darstellte.

23. Practical suggestions for the internal reform of the house of Commons by a parliamentary secretary. London 1832.

24. The mixed procedure in the house of Commune, 1896.

25. Reglements observés dans la Chambre des Commons pour debattre les matières et pour voter, traduit de l'Anglais. Mis en jour par le Comte de Mirabeau. 1789 (British Museum FR 44/1—23.)

Der Wert dieser Schrift ist, abgesehen von ihrer grofsen Bedeutung für die Geschichte des französischen Verfahrens, im vorliegenden Falle der, dafs auch hier wieder eine gleichzeitige Beurkundung des Verfahrens des Unterhauses zu Ende des 18. Jahrhunderts vorliegt. In der Einleitung sagt Mirabeau treffend: „Kein englisches Werk hat bis zur Gegenwart die Formen des Verfahrens genau erkennen lassen. Der Bericht, der hier davon gegeben wird, ist keineswegs vollständig, aber alles, was darin enthalten ist, ist authentisch. Ich verdanke diese Arbeit, die ausschliefslich im Interesse Frankreichs unternommen wurde, einem Engländer, der, noch in jugendlichem Alter stehend, einen grofsen Namen gewonnen hat und den jene, die ihn genau kennen, als eine der Hoffnungen des Landes ansehen. Er ist einer der achtungswürdigen Philosophen,

deren Bürgersinn sich nicht auf Grofsbritannien beschränkt." Der in dieser Weise gefeierte eigentliche Verfasser dieser interessanten Schrift ist kein anderer als Bentham, dessen schöpferischer Einflufs auf das französische Parlamentsverfahren durch diese Schrift documentiert erscheint. Mirabeau bemerkt noch weiter (p. 5), dafs der Verfasser seine Arbeit mehreren Mitgliedern des Unterhauses vorgelegt habe, die eine grofse Zahl parlamentarischer Campagnen hinter sich hatten und die ganze Taktik verstanden, so dafs man sagen könne, dafs dieser Bericht tatsächlich in seiner Art classisch zu nennen sei.

26. Bourke, Parliamentary precedents, being decisions of the right honourable Speaker Charles Shaw-Lefevre. London 1857.

27. Torrens, Reform of procedure in Parliament. London 1882.

28. Clifford, History of Private Bill Legislation, 2 vol., 1887.

29. Blackstone, The Commentaries on the Laws of England, ed. Kerr, I—IV., 1876.

30. Mohl, Robert v., Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 1856, II. Band, IX., Die Literatur des englischen Staatsrechtes.

B. Literatur über das Parlament, seine Einrichtungen und seine Geschichte, Memoiren etc.

1. Ilbert, Sir Courtenay, Legislative Methods and Forms. Oxford 1901.

2. Mac Donagh, Michael, The Book of Parliament. London 1897.

3. Jennings, Anecdotal History of the British Parliament from the Earliest Periods, London 1899.

4. Mac Donagh, M., Parliament, its Romance, its Comedy, its Pathos. London 1902.

5a. Temple, Sir Richard, Life in Parliament, 1886—1892. London 1893.

b. Temple, Sir Richard, The House of Commons. London 1899.

6. White, Will., The Inner Life of the House of Commons ed. by Justin Mac Carthy, 2 vols. London 1904.

7. Denison, Notes from my Journal when Speaker of the House of Commons. London 1900.

8. Townsend, History of the House of Commons from 1688 to 1832. London 1843, 2 Bände.
9. Colchester, Lord (Charles Abbott, Speaker of the House of Commons 1802—1817), Diary and Correspondence. London 1861, 3 Bände.
10. Forster, John: Sir John Eliot, 1864, 2 Bände.
11. Pellew, G., Life and Correspondence of the right honourable Henry Addington, first Viscount Sidmouth, 1847, 3 Bände.
12. Mowbray, John Sir, Seventy Years at Westminster, 1900.
13. Reginald Palgrave, The House of Commons, Illustrations of its History and Practice, 1869.
14. L. O. Pike, Constitutional History of the House of Lords, 1894.
15. Porritt, Edw., The Unreformed House of Commons. Cambridge 1903, 2 vols.
16. Karl Philipp Moritz, Reisen eines Deutschen in England im Jahre 1782. Neuausgabe Berlin 1903.
17. Follett, M. P., The Speaker of the House of Representatives. New York 1896.
18. Brayley, E. M., and Britton, J., History of the ancient Palace and late Houses of Parliament at Westminster, 1836.
19. Lummins, The Speaker's Chair, 1900.
20. Barry o'Brien, Life of Charles Stewart Parnell, 2 Bände, 1899.
21. Ashley, E., The Life and Correspondence of Viscount Palmerston, 2 Bände, 1879.
22. Fitzgerald, P., The Life and Times of John Wilkes, M. P., 1888, 2 Bände.
23. Bentham, J., Works; publ. by John Bowring. Edinburgh 1843, vols. II. und X.
24. Onslow Papers in Historical Manuscripts Commission Report 14. App. IX., 1895.

C. Allgemeine Literatur über englische Geschichte, Parlamentsverfassung und Politik.

1. Anson, W. R., Law and Custom of the Constitution, II. ed., 2 vols., 1896.
2. Hearn, W. E., The Government of England, its Structure and its Development, II. ed., 1886.

3. Dicey, A. V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution, VI. ed., 1904.
4. Gneist, R., Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen. Berlin 1886.
5. Stubbs, W., Constitutional History of England, vol. I—III., 4. ed., 1890.
6. Spencer Walpole, History of England from the Conclusion of the great War in 1815. 6 Bände, 1890. — Fortgesetzt in: Spencer Walpole, The History of twenty-five years. Vol. 1 und 2, (1856—1870). London 1904.
7. Leonard Courtney, The Working Constitution of the United Kingdom, 1901.
8. Herbert, Paul, History of modern England, vol. 1 and 2, 1904.
9. May, T. E., Constitutional History of England (1760—1860), 9. ed., vol. 1—3, 1889.
10. Gardiner, S. R., History of England from the Accession of James I. to the Outbreak of civil War, vol. I—X. 1900.
11. Freeman, Edw., The Growth of the English Constitution, 1898.
12. Ostrogorski, M., Democracy and the Organization of political Parties, 2 vol., 1902.
13. Taylor, Hannis, The Origin and Growth of the English Constitution, 2 parts, 1900.
14. Blauvelt, M. T., The Development of Cabinet Government in England, New York, 1902.
15. Taswell-Langmead, English Constitutional History, V. ed., 1896.
16. Davitt, Mich., The Fall of Feudalism in Ireland, 1904.
17. Froude, J. A., History of England from the Fall of Wolsey to the Death of Elizabeth, vol. I—XII, 1862.
18. Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques I—III, 1887.
19. Broom, Constitutional Law viewed in relàtion to Common Law and exemplifield by Cases, 2. ed., 1885.
20. Bagehot, W., The English Constitution, 6. ed., 1891.
21. Morley, John, Life of Gladstone, I—III, 1903.
22. Morley, John, Walpole, 1899.

23. Sidney Low, The Governance of England, 1904.
24. Gladstone, E. W., Gleanings of Past Years, vol. I., 1879.
25. Jenks, Edw., Parliamentary England, 1903.
26. Sidney Buxton, Mr. Gladstone as Chancellor of the Exchequer, 1901.
27. Gladstone, E. W., The Financial Statements of 1853, 1860—1863. London 1863.
28. Boutmy, E., Essay d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX. siècle. Paris 1901.
29. Leclerc, M., Les Professions et la Sociètè en Angleterre, Paris 1901.
30. G. Cornewall Lewis, An Essay on the influence of Authority in matters of opinion, 1875.
31. Salamon F., William Pitt, I. Band, 1901.
32. Creighton, M., Queen Elizabeth, 1896.
33. Bernard Holland, Imperium et Libertas: a Study in History and Politics, 1901.
34. Annual Register, 1758—1904.

Zweiter Abschnitt.

Die äufsere Einrichtung und die Beurkundung der Tätigkeit des Unterhauses.

Erstes Kapitel.

Der Verhandlungssaal und die Sitzordnung.

Zum Verständnis des Parlamentsverfahrens ist es unerläfslich, über die äufseren Bedingungen, unter denen die Verhandlungen der Commons stattfinden, vornehmlich über deren Schauplatz, den Versammlungsort der Commons, und einige damit zusammenhängende Gebräuche sich zu unterrichten.

Das gegenwärtige Parlamentsgebäude, der riesenhafte Palace of Westminster, steht bekanntlich an derselben Stelle zwischen Themse und Westminsterabtei, an welcher sich vor dem grofsen Brande von 1834 der alte königliche Westminsterpalast erhob, ein Complex von zum Teile uralten Gebäuden, darunter St. Stephens Chapel, wo seit 1547 die Beratungen der Commons regelmäfsig stattgefunden haben[1]. Der Saal des Unterhauses im neuen Parlamentspalaste ist nun mit Absicht — im Widerspruch zu den ursprünglichen Plänen des Erbauers Sir Charles Barry — wieder in denselben kleinen Dimensionen aufgebaut worden, in welchen jener alte Verhandlungsraum der Gemeinen gehalten war. Man war vorsorglich darauf bedacht, die Ab-

---

[1] Eine ausführliche, auf die Quellen gestützte Geschichte des alten Westminsterpalastes gibt unter Anfügung zahlreicher Pläne und Abbildungen das gründliche Werk von Brayley and Britton, History of the Ancient Palace and late Houses of Parliament. Das neue Haus ist 1852 zum erstenmal bezogen worden.

messungen des Saales so zu nehmen, dafs die historische Tradition des Unterhauses in allen Stücken gewahrt wurde. Man wollte vor allem vermeiden, dafs eine bedeutende Vergröfserung des Saales zu einer Umgestaltung der traditionellen parlamentarischen Sprechweise, etwa zu lauter Oratorik, zwinge. Der Charakter einer räumlich in engen Grenzen gehaltenen Versammlung und die davon bedingte herkömmliche Art der parlamentarischen Rede und Debatte, die des Aufwandes grofser Stimmkräfte entbehren kann, sind auf solche Weise erhalten geblieben. Als Nachteil mochte allerdings erscheinen, dafs schon weniger als die Hälfte der Gesamtzahl der Abgeordneten genügt, um das Parterre des Hauses vollständig zu füllen; dafs ferner tatsächlich lange nicht genügend Raum vorhanden ist, um alle Abgeordneten mit Sitzplätzen zu versehen, selbst wenn, wie das an grofsen Parlamentstagen geschieht, die beiden in der Höhe eines niedrigen Stockwerkes angebrachten breiten Galerien der Längsseite des Saales, die sonst zum Teil den Mitgliedern des Oberhauses und Diplomaten vorbehalten sind, für die Abgeordneten verwendet werden. Immerhin ist aber das Haus für die übliche Besuchsstärke vollkommen genügend und man behilft sich in den seltenen Fällen aufserordentlich starken Besuchs damit, dafs auch in den freien Raum des Parterres zwischen den beiden links und rechts aufsteigenden Bankreihen Stühle gestellt werden und dafs ein Teil der Abgeordneten hier sowie auf den Galerien Platz nimmt.

Der Zuhörerraum im englischen Unterhause ist regelmäfsig auf die beiden Tribünen an den Schmalseiten des Rechteckes, welches der Saal bildet, beschränkt und zwar ist die vorderste Reihe der über dem Speakersitze befindlichen Tribüne den Reportern der Zeitungen, der dahinter liegende, durch ein dichtes und hohes Messinggitter abgesperrte Raum den das Haus besuchenden Frauen reserviert. Die über dem Eingang in den Saal liegende breite und tiefe Tribüne dient zur Aufnahme des Publicums, das Einlafs erbeten und erlangt hat. Der Verhandlungssaal selbst liegt an dem Ende eines langen Flures, der von der kreisrunden Mittelhalle des Palastes (Central Lobby) dahinführt, und dessen Fortsetzung auf der anderen Seite der Mittelhalle direct zu dem correspondierenden Eingange des Oberhauses leitet. Der Saal im Sinne des Parlaments-

rechtes — the House — ist aber kleiner als der Saal im technischen Sinne. Wenige Schritte von der Wand entfernt, in der sich die beiden Eingangstüren befinden, ist ein deutlich sichtbares, etwas erhöhtes Messingband über die ganze Breite des Saales gelegt. Das ist die althistorische Barre des Hauses im rechtlichen Sinne, die Grenze zwischen dem Unterhause und der profanen Aufsenwelt. Innerhalb des so der letzteren „juristisch“ zugewiesenen Raumes befinden sich einige Sitze unter der Uhr des Hauses. Es sind dies jene Plätze, die „in the House“, aber nicht „of the House“ sind, also Plätze, die jeder Sterbliche ohne Bruch des Parlamentsprivilegs einnehmen kann. Dort lassen sich auch die hohen Beamten nieder, die dieser oder jener Minister bereit und in nächster Nähe haben will. „To sit under the Clock“, hat also eine bestimmte technische Bedeutung in der Sprache des englischen Parlamentes und der englischen Ministerien. Für den Beobachter der Verhandlungen im Unterhause wird auf diese sinnfällige Weise schon die gegenüber der Souveränität des Hauses unbedeutende Stellung der Berufsbeamtenschaft Englands — Civil Servants — bezeichnet.

Der „Floor of the House“ — das freie Parterre — scheidet beide Seiten und reicht bis zum Tische des Hauses, der unmittelbar vor dem Speaker-Thronsessel steht. Knapp vor der Barre ist in diesem sonst für den Verkehr im Hause freigehaltenen Raume auf der rechten Seite der Sitz für den Serjeant-at-Arms und seinen Stellvertreter angebracht. Rechts und links erheben sich sodann die wenigen Sitzreihen zu mäfsiger Höhe. Nach der jetzt mehr als hundertjährigen Tradition sitzt auf der rechten Seite, vom Speaker gerechnet (also auf der linken vom Eingang aus), die Regierungspartei, die „Ins“, auf der anderen die Opposition, die „Outs“. Der Wechsel der Majorität führt die entsprechende Wanderung der Parteien von der einen Seite des Hauses auf die andere herbei. Nur die irische Partei verstöfst gegen diese Ordnung, seitdem sie unter der Führung Parnells zur intransigenten Nationalistenpartei geworden ist. Sie sitzt seither immer auf der Oppositionsseite, also links vom Speaker gerechnet, auch dann, wenn sie, wie z. B. 1893, geradezu ein Stück der Regierungspartei ausmacht. Ein schmaler Gang teilt ferner die beiden Längsseiten sowie die an denselben befindlichen

vier Reihen von Abgeordnetenbänken und führt zu den an den Längswänden befindlichen Ausgangstüren, die in die inneren Wandelgänge (inner Lobbies) hinausleiten. Auf beiden Seiten haben nun die ersten Bänke eine besondere Bedeutung und zwar vor allem diejenige Hälfte der ersten Bankreihe, die vom Eingang aus betrachtet jenseits des eben genannten scheidenden Querganges (Gangway) liegt. Auf der Front Bench der Regierungsseite — der längst so genannten Treasury Bench — nimmt immer die jeweilige Regierung Platz, auf der ersten Bank der gegenüberliegenden Seite die jeweils zuletzt abgetretene Regierung, soweit sie aus Mitgliedern des Unterhauses besteht. Bei feierlichen Anlässen wird ferner auf diesen Front Benches eine bestimmte Sitzordnung eingehalten und zwar so, dafs der Premierminister den dem Speaker zunächstliegenden Platz, also die äufserste Ecke der Front Bench, einnimmt und dafs von dort aus die einzelnen Minister ihrem Range nach Platz nehmen. Ebenso sitzt dem Premier gegenüber der anerkannte Leader der Opposition, also gewöhnlich der Premierminister des letzten Cabinets der betreffenden Partei, falls er kein Peer war. Die beiden Front Benches stellen demnach jeweils die Phalanx der beiden grofsen Parteien vor. „Front Bench Policy“ bedeutet die offizielle Politik der beiden grofsen Parteilager, ein Ausdruck, der häufig von den unabhängigen Elementen der beiden Parteien in ironischem Sinne angewendet wird, besonders dann, wenn in solcher Politik, was häufig vorkommt, der sozial einheitliche Charakter beider Parteien stark hervortritt oder die zwischen den Häuptern der Regierung und der Oppositionsführung geschlossenen Abmachungen und Pacte den radicalen Elementen und politischen Eigenbrödlern hindernd in den Weg treten.

Neben der allbekannten Scheidung zwischen links und rechts, die — längst das Charakteristicum der politischen äufseren Ordnung des englischen Unterhauses — von da aus in die politische Übung und als Parteibezeichnung in den politischen Sprachschatz der ganzen modernen Welt eingedrungen ist, besteht eine zweite, an die örtlichen Verhältnisse des Unterhauses geknüpfte Scheidung, die aber aufserhalb Englands wenig bekannt ist. Der vorhin genannte Quergang (Gangway) bildet auch regelmäfsig, allerdings nur für die Front Benches,

eine gewisse politische Grenzscheide. Auf beiden Seiten des Hauses nehmen in der ersten Bank „below the Gangway", d. h. unterhalb dieses Querganges vom Speaker aus gerechnet, diejenigen Mitglieder der Parteien Platz, die damit ihre gröfsere Unabhängigkeit von der Regierung, respective von der offiziellen Führung der Opposition kundgeben wollen. Wenn z. B. ein Minister demissioniert, weil er mit der Politik des Cabinets nicht einverstanden ist, so nimmt er in der Regel unterhalb des „Gangway Platz". So ist z. B. der alte Führer der Radicalen, Labouchère, seit langem eine bekannte Figur below the Gangway, sowohl wenn die liberale Partei an der Macht als auch wenn sie out of office ist. So sitzen auch die irischen Führer, z. B. jetzt John Redmond, stets unterhalb des Querganges auf der linken Seite. Wenn ein im Amte befindlicher oder abgetretener Minister auf die Ausführungen dieses oder jenes ehrenwerten Mitgliedes below the Gangway ausdrücklich reflectiert, so hat er wohl fast immer offizielle Partei- oder Regierungspolitik gegen Angriffe unabhängiger und führender Mitglieder der eigenen Partei zu verteidigen.

Was nun das Recht auf diese Sitze betrifft, so ist ein solches vom Hause durch Beschlufs niemals anerkannt worden. Weder die Teilung in rechte Regierungs- und linke Oppositionsseite, noch die Reservierung der Treasury Bench für die Regierung und der Front Opposition Bench für die ehemaligen Minister der Partei bilden den Gegenstand eines „subjectiven" Parlamentsrechtes. Wohl aber kann man sagen, dafs speziell die Occupierung der Front Benches durch die constante Praxis des 19. Jahrhunderts zu einem festen Gewohnheitsrecht geworden ist, das im Falle ernstlicher Bestreitung gegenwärtig vom Hause wohl auch formell fixiert werden würde[1]. Wie schwer allerdings das Unterhaus dazu gebracht

---

[1] Bekannt ist, dafs im ersten nach der Wahlreform von 1832 gewählten Unterhause der Radicale Cobbett den gewohnten Platz des Führers der Torypartei, Sir Robert Peel, in unhöflicher Weise occupierte und dafs dieser Bruch der damals schon längst feststehenden Sitzordnung dennoch vom Hause ohne Remedur gelassen wurde. Dafs auch in alter Zeit der bevorzugte Platz der Minister nächst dem Speaker ein Gegenstand der Kritik gewesen ist, zeigt ein Wortwechsel im Unterhause des Jahres 1601, in dessen Verlauf der Staatssekretär Cecil sagte: „Wenn

werden kann, irgend welche subjective Rechte solcher Art anzuerkennen, zeigt am besten die Tatsache, dafs bis zur Gegenwart überhaupt kein Abgeordneter an sich ein Recht auf einen bestimmten Platz im Hause hat. In dieser Hinsicht gilt seit Jahrhunderten der Grundsatz auch heute noch, dafs derjenige Abgeordnete, der im Verhandlungssaale vor dem Gebete anwesend ist und einen bestimmten Platz durch Auflegen des Hutes oder neuerdings durch Anbringen einer zu diesem Zwecke auf dem Tische des Hauses vorbereiteten Karte für sich reserviert, diesen Platz für den ganzen Sitzungstag als den seinigen beanspruchen kann, auch wenn er sich persönlich zeitweilig aus dem Verhandlungssaale, jedoch nicht aus dem Bereiche des Westminster-Palastes entfernt[1]. Angesehenen und alten Mitgliedern des Hauses sichert die allerseits beobachtete Sitte den gewohnten Sitz durch die ganze Session hin.

Der Tisch des Hauses — „a substantial piece of furniture", wie Disraeli ihn einmal genannt hat in launiger Anspielung auf den Schutz, den er ihm gegen die heftigen Angriffe Gladstones biete —, unter dem oder auf dem das Szepter liegt, das der Serjeant-at-Arms feierlich dem Speaker zur Sitzung voranträgt, steht zwischen den beiden Front Benches und bildet so den festen Punkt, auf den sich Angriffe der Oppositionsführer ebenso wie Verteidigung der Minister sozusagen physisch zu stützen pflegen. An seiner Schmalseite, in der Nähe des Speakerstuhles, sitzt der Clerk des Hauses in Robe und Perücke, ihm zur Seite die beiden Assistant Clerks. Vor den Ministern pflegen die bekannten Dispatch Boxes zu stehen, die die mitgebrachten

---

jemand, der nahe bei der Türe sitzt, zunächst dem Chair zu sitzen begehrt, um seine Ansichten kundzugeben, so will ich ihm meinen Platz geben und ihm auch danken, wenn er damit die Last übernimmt. Wir, die hier sitzen, nehmen diese Gunst des Hauses als Höflichkeit (Courtesy), nicht als Pflicht entgegen." (D'Ewes, Journals, 630.)

[1] Vgl. St. O. 82 u. 83, Manual, p. 124. Ein Abgeordneter kann aber keinesfalls für einen anderen Abgeordneten einen Sitz reservieren. Im Falle von zwei Sitzungen an einem Tage gilt die Reservierung für beide. Es wirkt erheiternd, zu vernehmen, dafs auch in betreff des Hutes vom Speaker eine Entscheidung dahin gefällt wurde, dafs die Sicherung eines Sitzes nur durch einen bona fide-Hut erfolgen könne, d. h. durch die wirkliche Kopfbedeckung des ehrenwerten Mitgliedes, nicht aber durch einen etwa hierzu mitgebrachten zweiten Hut.

Acten und Papiere enthalten. Alles Geschriebene und Gedruckte, was im Hause vorgebracht wird, mufs, sobald es vorgelesen worden, auf den Tisch des Hauses gelegt werden; so vor allem die Bills, wenn sie eingebracht werden, Anträge und Botschaften der Krone sowie alle dem Hause unterbreiteten Actenstücke und Schreiben.

Geschichtliches.

Die Klagen über mangelnden Raum im Hause sind uralt; die Vermehrung der Parlamentsmitglieder von 334 zur Zeit Edwards VI. (1547) auf 465 beim Regierungsantritt Jakobs I. machte diesen Mifsstand so fühlbar, dafs das Haus darüber in besonderer Resolution Beschlufs fafste (H. of C. Journ., I. p. 141). Aber es geschah weder damals noch später etwas zur Abhilfe, so dafs im Jahre 1832 Cobbett über die „Zusammenpferchung von 658 Abgeordneten" in demselben ungenügenden Raume bittere Klage führte[1].

Die moderne Sitzordnung des Hauses ist ein Ergebnis der Entwicklung des Parteiwesens und der Parteiregierung. In den Parlamenten des 17. Jahrhunderts ist die Scheidung in Rechte und Linke noch völlig unbekannt; dafs aber schon in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts die zwei grofsen Parteien einander gegenübersafsen, zeigt die bekannte parlamentarische Anekdote, nach der Pulteney, der hartnäckige Gegner Sir Robert Walpoles, ein von letzterem gebrauchtes lateinisches Zitat als unrichtig bezeichnete und, indem er ein Geldstück über den Tisch des Hauses Walpole zuwarf, diesem eine Wette anbot. Nach einer anderen Version dieser Anekdote sei allerdings Pulteney damals gerade neben Walpole gesessen und habe ihm das richtige Zitat zugeflüstert. Wie dem auch sei, wir besitzen für dieselbe Zeit genügende Beweise dafür, dafs die örtliche Trennung der Parteien schon durchgeführt war. Überdies liegt es in der Natur der Sache, dafs der erste langjährige Kampf geschlossener Parteien — ein solcher war Pulteneys Coalition gegen Walpole — auch das Bedürfnis nach örtlichem Zusammenhalt der Partei im Hause zeitigen mufste. Allerdings brachte die Parteienzersplitterung, wie sie in der englischen Geschichte immer wieder auftritt, in Vergangenheit und Gegenwart Abweichungen von der strengen Zweiteilung hervor. So safs z. B. Joseph Chamberlain nach dem Abfall von Gladstone 1886 längere Zeit hindurch mit seinen Anhängern auf der Oppositionsseite, obgleich er die conservative Regierung unterstützte.

Der Gebrauch, dafs die Privy Councillors den Teil der ersten Bank unmittelbar neben dem Speaker einnehmen, ist uralt. So heifst es schon bei Hooker: „Upon the lower row on both sides of the speaker sit such personages as be of the King's privy council or of his chief offices[3]."

---

[1] Townsend, History of the H. of C., II. p. 463.

[2] Vgl. Temple, Life in Parliament, p. 114.

[3] Mountmorres, I. 114.

Ausdrücklich fügt aber Hooker hinzu, dafs kein anderer ein Recht auf einen bestimmten Platz habe, mit Ausnahme der Abgeordneten der City of London und derer von York, die das uralte Privileg haben, auf der rechten Seite des Hauses in der Treasury Bench Platz zu nehmen. Dieses Privileg wird übrigens auch heute noch bei Eröffnung des Hauses und bei sonstigen feierlichen Anlässen gewährt. Bemerkenswert ist es, dafs die Grafschaftsabgeordneten (Knights of Shire), denen sonst mancherlei Ehrenvorrechte bis in das 17. Jahrhundert hinein zugestanden haben, in bezug auf den Sitz im Hause vor den Burgesses seit dem 16. Jahrhundert nicht bevorzugt gewesen sind[1].

Das heute geltende Recht in betreff der Occupation von Sitzen geht nachweisbar bis in das 17. Jahrhundert zurück. Schon ein Beschlufs vom 26. November 1640 statuiert ausdrücklich, „dafs weder Handschuh noch Buch einen Rechtstitel oder Anspruch auf einen Platz geben, wenn die Betreffenden nicht beim Gebete tatsächlich anwesend sind“[2]. Hatsell, der diesen und die späteren conformen Beschlüsse aus den Journalen exzerpiert, berichtet, dafs nach alter Sitte solchen Mitgliedern, denen einmal der Dank des Hauses ausgesprochen worden ist, der gewohnte Sitz by Courtesy gesichert werde. Dieses Recht wurde selbstverständlich auch den parlamentarischen Heroen des Unterhauses im 19. Jahrhundert gewährt. Schon Hatsell bemerkt übrigens auch, dafs die aus jenen Verordnungen des Hauses entwickelte Casuistik des Rechtes auf den Sitz lächerlich erscheinen müfste, wenn man nicht wüfste, wie häufig sich ernste Debatten im Hause daran geknüpft hätten (Precedents, II. p. 86—89).

Zweites Kapitel.

Öffentlichkeit der Verhandlung und die Berichterstattung über die Debatten.

Es ist ein durch Jahrhunderte festgehaltener Grundsatz des englischen Parlamentsrechtes, dafs die Verhandlungen des Unterhauses unter Ausschlufs der Öffentlichkeit stattzufinden haben. Dieser Grundsatz, dessen geschichtliche Entwicklung unten dargelegt werden wird, besteht auch heute noch formell zu Recht und so ist, prinzipiell genommen, auch heute noch Öffentlichkeit der Verhandlungen des Unterhauses niemandes Recht. Eine Unterscheidung zwischen öffentlicher und geheimer Sitzung ist daher dem englischen Parlamentsrecht unbekannt: denn jede Sitzung ist, theoretisch betrachtet, de jure geheim. Es steht dem Speaker wie jedem einzelnen Abgeordneten zu, die Ausschliefsung der im Saale befindlichen Fremden sogleich

[1] Porritt, I. 504.
[2] H. of C. Journals, II. p. 36.

zu veranlassen. Die Praxis hat aber diesen Grundsatz längst unanwendbar gemacht. Zwar ist er nie formell aufgehoben worden; seit 1875 aber genügt es nicht mehr, wie ehedem, dafs ein Abgeordneter dem Speaker mitteilt, dafs er „Fremde erspähe", um sofort die Räumung des Hauses und dadurch factisch eine geheime Sitzung herbeizuführen. Vielmehr gilt gegenwärtig die Bestimmung, dafs, wenn ein Abgeordneter die Ausschliefsung der Zuhörer verlangt, sogleich ohne Gestattung einer Debatte eine Abstimmung darüber einzuleiten und dann nach deren Resultat zu verfahren ist. Tatsächlich denkt längst niemand mehr daran, die Öffentlichkeit auszuschliefsen, vielmehr sind alle Abgeordneten darauf bedacht, dafs ihren Reden und ihrem Tun möglichste Publizität zuteil werde. Würde das Recht jedes Abgeordneten, in der bezeichneten Weise einen Antrag auf Herbeiführung geheimer Sitzung zu stellen, etwa aus Schikane oder zu Obstructionszwecken angewendet werden, so würde das Haus in der Gegenwart zweifellos nicht zaudern, Gegenmafsregeln zu ergreifen. Dafs man sich aber nicht dazu entschliefsen kann, im Gegensatze zu dem alten vielhundertjährigen Rechte den Grundsatz der Öffentlichkeit aufzustellen, hat nicht nur in dem conservativen Empfinden des Hauses, sondern auch in praktischen Erwägungen seine Begründung. Es mag immerhin eine Gelegenheit kommen, in der das Haus ohne Zeugen zu beraten wünschen könnte[1].

[1] Die gegenwärtigen Bestimmungen lauten: Der Serjeant-at-Arms soll jeden Fremden, den er in irgend einem Teile des Hauses oder der Galerie, die für Mitglieder des Hauses bestimmt sind, sieht oder von dessen Anwesenheit ihm berichtet wird, in Haft nehmen, ebenso jeden Fremden, der sich im Hause unordentlich benimmt oder sich nicht entfernt, wenn das Verlassen des Hauses befohlen ist während der Tagung des Hauses oder eines Committee des ganzen Hauses. Eine dermafsen in Haft genommene Person darf ohne besondere Order des Hauses nicht in Freiheit gesetzt werden (St.O. 88). Kein Mitglied des Hauses darf sich unterfangen, Fremde in irgend einen den Abgeordneten reservierten Teil des Hauses, während das Haus verhandelt, hineinzuführen (St.O. 89). Wenn während einer Plenar- oder Committeesitzung ein Abgeordneter die Bemerkung macht, dafs Fremde anwesend seien, so soll der Vorsitzende sogleich den nicht zu amendierenden und nicht zu debattierenden Antrag zur Abstimmung bringen: „Dafs die Fremden beordert werden, sich zu entfernen." Dessen ungeachtet steht es dem Speaker oder Chairman zu, die Entfernung von Fremden aus irgend einem Teil des Hauses zu befehlen, sobald er solches für angemessen hält (St.O. 91).

Die Zulassung der Fremden ins Unterhaus erfolgte früher in ziemlich formloser Weise durch Anweisungen der Abgeordneten; seit 1885 wurde infolge der von irischen Feniern ausgeführten Dynamitattentate strenge Aufsicht eingeführt, die seither wieder etwas gemildert worden ist. Jeder Abgeordnete verfügt über zwei Zulafskarten täglich. Die Erteilung der Erlaubnisscheine liegt in den Händen des Secretärs des Speaker sowie des Serjeant-at-Arms. Jeder Besucher ist verpflichtet, ehe er die zu der Galerie führende Stiege betritt, seinen Namen und Adresse in ein aufliegendes Buch einzuzeichnen. Für die durch Gesandte eingeführten Fremden sowie von den Agents General der Colonien eingeführte Besucher fällt die Einführung durch ein Mitglied des Hauses fort.

Durch die kürzlich erfolgte Zusammenlegung der Speakers Gallery mit der Strangers Gallery ist jetzt Raum für 160 Besucher geschaffen[1]. Die Ordnung in den Hallen und Wandelgängen des ganzen Westminsterpalastes wird durch Policemen der Londoner Polizei aufrechtgehalten; im Saale selbst sowie auf den Galerien und beim Eingang in das Unterhaus sind besondere Beamte des Hauses und Türhüter als Aufsichtsorgane tätig.

Die regelmäfsigsten und vom Standpunkte der Öffentlichkeit wichtigsten Besucher des Hauses sind natürlich die Berichterstatter der Zeitungen. Durch diese erfährt die Aufsenwelt alles, was im Hause vorgegangen ist und in erster Linie den Wortlaut oder Inhalt der Debatten. Noch immer aber sind diese privaten Reporter die einzigen, welche die Reden und Vorgänge im Hause beurkunden. Denn es gibt im Unterhause auch in der Gegenwart kein amtliches Stenographenbureau, das die Reden und Debatten offiziell aufnimmt, und keine im eigentlichen Sinne offizielle Druckausgabe der Debatten, obgleich das Unterhaus, respective die Regierung die Herausgeber der „Hansard Debates" längst mit bedeutenden Subventionen aus öffentlichen Mitteln unterstützen, ja durch diese Zuschüsse die Fortführung der Publication erst ermöglicht haben.

---

[1] Vgl. Report from the Select Committee on Admission of Strangers, 30. September 1888, Z. 132; White, Inner Life of the H. of C., I. p. XVI ff.

Diese von den Einrichtungen aller anderen europäischen und amerikanischen Parlamente abweichende Ordnung der Dinge hängt nun damit zusammen, dafs ebenso wie der Besuch Fremder auch die Aufzeichnung von Vorgängen und Reden im Hause seit Jahrhunderten prinzipiell verboten, ja dafs die Publication von Debatten lange Zeit mit ganz besonderer Strenge und nachdrücklichst verfolgt worden ist. Die Geschichte des Kampfes um die Öffentlichkeit der Verhandlungen der Commons in diesem wichtigsten Betracht wird unten dargestellt werden. Hier genügt es, festzustellen, dafs auch in dieser Frage des Parlamentsrechtes der Buchstabe des Verbotes formell vollständig aufrechterhalten worden ist, die Praxis aber auch hier das volle Gegenteil des durch das Verbot angestrebten Zustandes herbeigeführt hat. Obgleich das Haus bis zum heutigen Tage an dem 1738 endgültig aufgestellten Grundsatze, wonach Publication seiner Debatten strafbaren Privilegienbruch bedeute, festhält, hat es sich auf der anderen Seite seit mehr als einem Jahrhundert nicht nur die regelmäfsige Mitteilung seiner Debatten gefallen lassen, sondern auch sogar die Reporter der Zeitungen in ihrem parlamentarischen Berufe offiziell anerkannt. So ist der legale Status der Berichterstattung factisch aus dem Zustande precärer Duldung zu dem einer rechtlich gestatteten Tätigkeit umgewandelt worden.

Seit Anfang des 19. Jahrhunderts ist die Sicherung genügender Publizität der Verhandlungen des Hauses von diesem selbst als unerläfslich anerkannt worden; dennoch blieb das Haus noch bis in die zweite Hälfte des Jahrhunderts dabei stehen, diese Aufgabe ausschliefslich durch private Unternehmungslust, durch die Zeitungen und den Herausgeber der Parliamentary Debates erfüllen zu lassen. T. C. Hansard begann 1803 mit der Veröffentlichung der Debatten im Laufe der Session, erzielte damit geschäftlichen Erfolg und so führte seine Firma das Unternehmen bis 1857 ohne jede staatliche Subvention fort. In diesem Jahre abonnierte die Treasury 120 Exemplare auf ihre Kosten zur Beteilung der Ämter und Bibliotheken. Dabei blieb es bis 1877[1]. Von da ab begann die offizielle Unterstützung des Unternehmens aus Staatsmitteln und zwar zuerst mit

---

[1] Vgl. Report of Sel. Committee on Parl. Reporting (1878); Aussage des T. C. Hansard in Min. of Ev., qu. 158—509.

3000 Pfund, dann mit 4000 Pfund, schliefslich infolge steten Anwachsens der Bändezahl und Kosten mit 500 Pfund für jeden Band von 960 Seiten. Im Jahre 1890 ging der Verlag an eine andere Firma über; der Name Hansard fiel jetzt weg, die Sammlung heifst von nun ab einfach Parliamentary Debates. Gegenwärtig ist die Einrichtung getroffen, dafs die stenographische Aufnahme der Debatten durch die Reporter der „Times" besorgt wird, die nebst den Berichten für ihr Blatt einen zweiten ausführlichen, von jeder Parteilichkeit freien Bericht für die Ausgabe der Parliamentary Debates herstellen. Die Reden werden darin aber nicht sämtlich wortgetreu gebracht; in der Regel gelangen nur die Reden der Mitglieder der Regierung, der Oppositionsführer sowie besonders hervorragender Parlamentarier zu wörtlich genauem Abdruck. Die meisten anderen Reden werden verkürzt und sprachlich in der dritten Person formuliert zum Abdruck gebracht. Jedem Abgeordneten wird die Correctur seiner Rede zugesendet und solche dann wirklich vom Autor corrigierte Reden werden durch ein Sternchen besonders bezeichnet.

Der den Berichterstattern zugewiesene Raum, die sogenannte Reporters Gallery, ist sehr klein; er läfst nur die Anbringung von etwa 30 Sitzen zu, deren Verteilung durch den Speaker und den Serjeant-at-Arms vorgenommen wird. Nebst den grofsen Londoner Tageszeitungen und einigen grofsen Provinzjournalen sind nur noch ganz wenige Plätze für die grofsen Nachrichtenbureaus reserviert[1].

[1] Die ganze Frage der Berichterstattung wurde von einem Select Committee im Jahre 1878 gründlich untersucht. Das vom Ausschusse aufgenommene Enqueteverhör und der darauf gegründete Report geben eine sehr interessante Darstellung der ganzen Einrichtung. Der Beschlufs ging dahin, von einem amtlichen Stenographenbureau abzusehen, „weil die Verhältnisse Englands in dieser Hinsicht andere seien als in anderen Ländern, weil die Zeitungen sehr rasch ausführliche Berichte über die Debatten bringen und wenige Personen aufserhalb der Parlaments- und Regierungskreise Bedürfnis nach einer wortgetreuen Veröffentlichung aller Reden tragen." (Report from the Select Committee on Parliamentary Reporting, 23. Mai 1879, Z. 203, p. III.) Das Zeugenverhör gab sehr guten Einblick in die technischen Umstände des englischen Zeitungswesens in Verbindung mit der parlamentarischen Berichterstattung, Dinge, die allerdings jetzt wieder grofsenteils überholt und historisch geworden sind.

Das geschilderte System wird trotz mancher von Abgeordneten vorgebrachten Beschwerden auch gegenwärtig aufrechterhalten, weil es sich als den praktischen Bedürfnissen entsprechend und zugleich als relativ wenig kostspielig erwiesen hat. Die verkürzte Aufnahme der meisten Reden wird auch in England ebenso wie in anderen Ländern höchstens von den gefürchteten Dauerrednern und parlamentarischen Gröfsen zweiten und dritten Ranges beklagt. Denn alle wichtigen Reden sind der ausführlichen und getreuen Aufnahme durch die Reporter der Parliamentary Debates sicher und damit ist dem Publicum wie den Interessen des künftigen Historikers vollkommen entsprechend gedient[1].

Aber noch ein anderer und wichtiger Grund rechtlicher Natur hat bisher das Haus veranlafst, von jeder offiziellen Publication der Debatten Abstand zu nehmen. Einer unmittelbaren Übernahme der Veröffentlichung der Debatten durch das Haus selbst steht nämlich vor allem die noch immer nicht aufgehobene Bestimmung der Geschäftsordnung entgegen, wonach solche Publicationen einen Privilegienbruch bedeuten. Das Haus kann aber doch nicht selbst regelmäfsig und unmittelbar zum Übertreter seiner eigenen Normen werden. Die Aufhebung dieses Grundsatzes aber zum Zwecke der Einrichtung amtlicher Debattenaufzeichnungen wäre sehr bedenklich, weil damit die schwierige Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für den Inhalt der Debatten, insoweit er dritte Personen betrifft, aufgerollt werden würde. In betreff der Parlamentspapiere ist die Frage nach der rechtlichen Verantwortlichkeit des Druckers von Beurkundungen parlamentarischer Tätigkeit oder seines Auftraggebers von den Gerichten ausdrücklich festgestellt worden. Hier, im Falle der Parlamentsdebatten, würden sich nun nicht minder grofse Schwierigkeiten ergeben. Das Privileg der Redefreiheit, die Immunität des Wortes schützt jeden Abgeordneten in betreff seiner im Hause mündlich gemachten Äufserungen, aber dieser Schutz geht nicht weiter. Es ist denn auch anläfslich mehrerer Rechtsfälle dahin entschieden worden, dafs die strafrechtliche Immunität sich nicht auf eine

[1] Vgl. über diese Verhältnisse das Kapitel „The Reporters Gallery“ in Mac Donagh, Book of Parliament, p. 310—329.

von dem parlamentarischen Redner selbst veranlafste Druckausgabe seiner Reden erstreckt. Vielmehr entschied der Kings Bench-Gerichtshof, dafs ein Abgeordneter zwar das Recht habe, seine Rede zu veröffentlichen, dafs aber diese Rede nicht zugleich zum Vehikel von Ehrenbeleidigungen gegen einen Dritten gemacht werden dürfe. Wenn dies geschehe, so sei die Rede eben eine Injurienschrift (Libel) und könne dementsprechend verfolgt werden [1]. Ein gleiches Urteil wurde 1813 in betreff eines bekannten Parlamentariers, Mr. Creevey, ausgesprochen. In diesem Falle weigerte sich das Haus, auf die von dem Mitgliede vorgebrachte Beschwerde wegen des durch den Kläger begangenen Privilegienbruches überhaupt einzugehen. In neuerer Zeit ist ferner der Grundsatz ausdrücklich gerichtlich ausgesprochen worden, dafs der Abdruck einer einzelnen Rede, die jemandes Charakter betreffe, ohne Hinzufügung der übrigen Debatte nicht „fair" sei, daher auch nicht durch die Immunität geschützt würde. Wohl aber wäre letzteres bei Abdruck der ganzen Debatte der Fall [2].

Wenn auch durch diese Entscheidungen das hier in Frage kommende Prinzip nicht genügend scharf definiert erscheint, so kann nach der ganzen Judicatur der englischen Gerichtshöfe kein Zweifel darüber bestehen, dafs Publicationen von Parlamentsreden unter Umständen strafbar sein können, dafs ferner die prinzipielle, schrankenlose Ausdehnung der Immunität auf die Veröffentlichung von Parlamentsreden als eine tiefgreifende Änderung bestehender Rechtsanschauungen angesehen werden müfste [3]. Zu solcher aber liegt keine praktische Nötigung vor; vielmehr spricht vieles gegen eine Verringerung der Einflufsnahme des gemeinen Rechtes und der ordentlichen Gerichte auf diesem Gebiete. Ohne eine solche prinzipielle, höchst wahr-

---

[1] Entscheidung im Falle des Lord Abingdon, 1795. Vgl. May, Parl. Pract., p. 98. In diesem Falle wurde eine Strafe von drei Monaten Haft und Bufse von 100 Pfund auferlegt.

[2] Vgl. den Rechtsfall Wason v. Walter, 21. Dezember 1867. Andere Rechtsfälle und die daraus gezogenen Verfolgungen siehe in Broom, Constitutional Law viewed in relation to Common Law, p. 843.

[3] Vgl. die Ausführungen des Speakers Brand vor dem Select Committee on Parliamentary Reporting Min. of Ev., qu. 1682—1688, 1732—1738.

scheinlich durch Gesetze zu beurkundende Änderung des Rechtes würden jedoch bei etwaiger Veröffentlichung von Reden durch das Haus selbst schwere Conflicte des Unterhauses mit den Gerichten entstehen, wie sie im Falle der Veröffentlichung von Parlamentspapieren vorgekommen sind. Nichts aber wird von allen Seiten mehr gescheut, als solche Competenzconflicte zwischen der gesetzgebenden Körperschaft und den ordentlichen Gerichten des Landes. Man sieht in diesem Falle, wie selbst diese scheinbar rein praktisch zu lösende Frage der offiziellen Parlamentsberichterstattung in dem Lande des organisch gewachsenen Parlamentsrechtes bis in die innersten und wichtigsten Probleme staatlicher Rechtsordnung hineinführt. Wie so oft, ist auch hier der englische Conservativismus im Rechte nur der Ausdruck für tiefinnerlichen Zusammenhang seiner staatlichen Institutionen.

Geschichtliches.

I. Die Zulassung von Fremden in das Unterhaus.

Admission of Strangers, die Zulassung des Publicums ins Unterhaus, hat eine wechselvolle Geschichte hinter sich. Wie es damit in den Parlamenten des Mittelalters stand, ist nicht bekundet. Hooker dagegen spricht sich schon klar über den Punkt aus, so dafs der von ihm geschilderte Zustand wohl als von altersher bestehend angesehen werden kann. Er sagt[1]: „Keinerlei Person, die nicht zum Parliament House gehört, darf in das Haus eintreten, solange die Sitzung dauert, bei Gefahr der Verhaftung oder anderer, vom Hause angeordneter Bestrafung.“ Die von D'Ewes gesammelten Berichte aus der elisabethinischen Periode zeigen diese Regel in voller Kraft. Darin sind einige Fälle von Personen angeführt, die aus Versehen oder absichtlich in das Haus gelangten, dann verhaftet und erst nach Verwarnung durch den Speaker und Zahlung einer Geldbufse an den Serjeant freigelassen wurden[2]. Der Umstand, dafs solche Delinquenten regelmäfsig den Oath of Supremacy schwören mufsten, zeigt, dafs man in diesen Eindringlingen staatsgefährliche Katholiken vermutete. Um festzustellen, ob Fremde anwesend seien, wurde übrigens im 16. und 17. Jahrhundert wiederholt die Prozedur des Namensaufrufes (Call of the House) vorgenommen[3]. Im Jahre 1658 schärfte ein Beschlufs des Unterhauses[4] diese Vorschriften strenge ein: resolved that the serjeant do not permit any persons to come within this house during the sitting of the house save the minister who prays and the officers attending

[1] Mountmorres, I. 143.
[2] D'Ewes' Journals, 334, 394, 491, 512.
[3] Scobell, Memorials, 84.
[4] Journals, VI. 512.

the house. 1688 heifst es: „verordnet, dafs der Serjeant-at-Arms die Galerie von Fremden freihalte". 1689 wird diese Order mit dem Auftrage an den Serjeant, jeden Fremden im Hause sogleich festzunehmen, erneuert und verfügt, dafs kein Mitglied es wage, Fremde während der Sitzung in das Haus oder die Galerie zu bringen[1]. Diese Vorschrift wird von 1689 bis 1713 alljährlich wiederholt und steht von da als Sessional Order fest[2]. Mit diesen Vorschriften ging es aber, wie so oft mit Polizeigeboten: sie wurden regelmäfsig nicht eingehalten. 1701 heifst es im Journal (XIII. p. 683): „Es wird beklagt, dafs viele Fremde sich in das Committee of Privileges drängen, so dafs die Führung der Geschäfte gestört wird; es wird ein Committee ernannt zur Beratung von Vorkehrungen gegen solche Unordnung." Hatsell berichtet, dafs die auf Veranlassung von Abgeordneten erfolgte Räumung jedesmal nur schwer und langsam durchzuführen gewesen ist, dafs weder der Serjeant noch der Speaker die Durchführung der Order streng beaufsichtigen und dafs das Haus gewohnt sei, über die Anwesenheit von Fremden hinwegzusehen. Aber die Fortdauer des Ausschliefsungsparagraphen hält auch Hatsell für unerläfslich[3].

So standen die Dinge bis zur Eröffnung des neuen Westminster-Palastes und darüber hinaus. Wiederholt wurde das Privileg des Hauses, seine Verhandlungen frei von auswärtigen Zeugen durchzuführen, gegen die nun längst bestehende gegenteilige Übung mit Erfolg angerufen. Beispiele: 18. Mai 1849, 24. Mai 1849, 24. April 1870. Der absurde Zustand dauerte fort, wonach es jedem einzelnen Abgeordneten, der „Fremde erspähte", zustand, sofortige Räumung der Galerien herbeizuführen. Die schikanöse Anwendung dieses Mittels, die von einigen Abgeordneten gerade zu dem Zwecke versucht wurde, um die alte Ausschliefsungsvorschrift ad absurdum zu führen, brachte endlich die längst notwendige Änderung. Als der obstructionistische Ire Biggar am 27. April 1875 „Fremde erspähte", wurde die betreffende Standing Order auf Antrag Disraelis sogleich suspendiert und wenige Tage darauf die heute geltende Vorschrift beschlossen.

Die Anwesenheit von Frauen als Zuhörerinnen ist im 17. Jahrhundert bezeugt und im 18. Jahrhundert eine fest eingebürgerte Praxis. Allerdings mufsten sie sich damit begnügen, auf dem Dachboden, der in der alten St. Stephens Chapel durch den eingelegten Plafond gebildet war, durch einen in diesen Plafond eingesetzten Luftschacht mühsam hinunterzuspähen. Von 1778—1834 waren sie überdies ausdrücklich vom Besuche ausgeschlossen.

---

[1] Journals of the H. of Commons, X. 35, 291.

[2] Ein Antrag auf Prüfung dieser Order wurde 1777 gestellt, aber abgelehnt.

[3] Hatsell, II. 173. Vgl. die charakteristische Darstellung, die Karl Philipp Moritz in seinem bekannten Buche „Reisen eines Deutschen in England" (1782), p. 30 ff. von seinem Besuche der Sitzung des House of Commons gibt.

Die Zuhörerschaft von Lords im Unterhause ist seit jeher gestattet worden und nur 1771 sowie einige Jahre länger infolge eines Mifsverständnisses zwischen beiden Häusern versagt gewesen.

II. Geschichte der Veröffentlichung der Parlamentsdebatten.

Unmittelbar im Zusammenhange mit der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Hauses für Fremde steht seit jeher die Frage der Veröffentlichung von Reden und Vorgängen im Parlamente auf Grund von Mitteilungen Anwesender. In der Tat bildet die Befugnis hierzu den eigentlichen Inhalt der Frage der Öffentlichkeit der Verhandlungen und bot daher regelmäfsig den Grund für die zeitweilig eintretende Ausschliefsung aller Fremden. Wie das weitere Prinzip der Ausschliefsung, so ist auch das spezielle Verbot der Berichterstattung nur aus seinem historischen Ursprung erklärlich. Der Gegensatz zwischen Krone und Unterhaus im 16. und 17. Jahrhundert machte Heimlichkeit zu einem Gebote der Staatsklugheit der Commons. Darum war zunächst den Mitgliedern Stillschweigen bei Strafe auferlegt. So berichtet Hooker[1]: „Also, every person of the parliament ought to keep secret, and not do disclose the secrets and things done and spoken in the parliament house, to any manner of person, unless he be one of the same house, upon pain to be sequestered out of the house, or otherwise punished, as by the order of the house shall be appointed."

Die Fernhaltung Fremder sollte die Heimlichkeit der Verhandlungen vollständig sichern. Dennoch drang natürlich jederzeit Kunde von den parlamentarischen Vorgängen in die Aufsenwelt. Überdies wurden in der Zeit Elisabeths von vielen Abgeordneten Tagebücher geführt, aus denen dann im 17. Jahrhundert Sir D'Ewes sein wertvolles Werk zusammengestellt hat. Für diese Periode bilden auch die Journale des Hauses eine bisweilen reichlich fliefsende Quelle für die Debatten, denn die Clerks pflegten in jener Zeit nicht nur die Beschlüsse und Orders des Hauses, sondern auch ganze Reden der Abgeordneten aufzunehmen und in das Journal einzutragen. Diese Tätigkeit wurde vom Unterhause zunächst geduldet, anläfslich eines Vorkommnisses aber durch Beschlufs vom 17. April 1626 ausdrücklich als ohne Auftrag des Hauses erfolgt und unerlaubt bezeichnet. Dennoch fand sich das Haus am 25. April 1640 bemüfsigt, neuerdings dem Clerk Assistant Mr. Rushworth ausdrücklich zu verbieten, dafs er am Tische des Hauses Aufzeichnungen mache ohne amtlichen Auftrag und über andere Dinge als Orders und Reports[2]. Am

---

[1] Mountmorres, I. 144.

[2] Rushworth ist der ausgezeichnete Sammler, dessen mehrbändige Collections bis zur Gegenwart die wichtigste Quelle für die Geschichte des Long Parliament und der Revolution überhaupt sind. Rushworth hatte, wie Hatsell (vol. II., p. 231) berichtet, die Kaltblütigkeit an jenem Tage, als Karl I. ins Unterhaus eindrang und in jener denkwürdigen

1. Dezember 1640 griff ein Abgeordneter diesen Gegenstand auf und es fand eine Debatte darüber statt, auf Grund deren das Verbot an den Clerk und seine Gehilfen erging, irgend welche Abschriften von Reden oder Debatten aus dem Hause herausgelangen zu lassen. Der damals zu voller Schärfe entwickelte Gegensatz zwischen Krone und Unterhaus machte solche Vorsichtsmafsregeln sehr begreiflich. Gleichzeitig trug das Haus auch dafür Vorsorge, dafs Kunde von seinen Beschlüssen in dem Mafse und in der Form an die Aufsenwelt gelange, wie es den Commons wünschenswert erschien. Daneben ging aber Mitteilung über die Debatten durch im Hause befindliche regelmäfsige Besucher oder durch Abgeordnete ungestört weiter[1]. Nach der Restauration des Königtums, als sich neuerdings erweitertes Interesse den parlamentarischen Vorgängen zuwendete, machten Männer, wie Marvell und Anchitell Grey, letzterer von 1667—1694, berufsmäfsig Aufzeichnungen über die Debatten im Unterhause, offenbar mit Duldung des Hauses. Auf Grund der Aufzeichnungen Greys sind die späteren Sammlungen, die unter dem Titel Greys Debates bekannt sind, herausgegeben worden.

Daneben blühte in jener Epoche, die regelmäfsige Zeitungen noch nicht kannte, das Geschäft der professionellen Briefschreiber, News Letters Writers. Zumeist waren das untergeordnete Beamte, Clerks des Hauses, die ihre Berichterstattung als Nebengewerbe ungestört in den Lobbies des Hauses und wohl mit Hilfe befreundeter Abgeordneten betrieben. Schon 1694 kam aber der erste Conflict zwischen den Trägern

---

Szene mit dem Speaker Lenthall, die unten geschildert werden wird, die Privilegien des Hauses auf das schwerste verletzte, den Wortwechsel zwischen Speaker und König in Kurzschrift am Tische des Hauses stehend aufzunehmen. Der König sandte noch am Abend selbst nach diesen Aufzeichnungen und erhielt sie.

[1] In der Session von 1641 (13. Juli) beschliefst das Haus, dafs kein Mitglied eine Abschrift seiner Rede herausgeben oder im Druck veröffentlichen dürfe ohne vorgängige Erlaubnis des Speakers (House of Commons Journals, II. 209.) 1663 wird diese Verordnung wiederholt (House of Commons Journals, VIII. 499), wobei darauf hingewiesen wird, dafs Veröffentlichung von Reden jüngst in den „Common News Books“ stattgefunden habe. In den Sessionen von 1641 und 1642 sind 21 Fälle verzeichnet, in denen das Haus gegen Veröffentlichung seiner Debatten einschreitet. Ein Beispiel der Gründlichkeit, mit der das Haus in diesen Dingen vorging, gibt der Fall von 1646, als gewisse, bei einer Conferenz mit dem House of Lords gehaltene Reden gedruckt wurden. Das Haus beordert den Serjeant, in den Wohnungen von vier namentlich genannten Personen Hausdurchsuchung nach den Exemplaren vorzunehmen, diese und die Druckerpressen zu confiszieren, den Letternsatz zu zerstören und den Drucker Field sogleich zu verhaften. Zugleich werden die Lords zur Bildung eines Joint Committee aufgefordert, „to consider of some way of righting the House and to prevent inconveniences of the like nature for the future“ (H. of C. Journal, IV. p. 693).

dieser Praxis und dem Hause vor. Das Unterhaus verbot strenge jede Beschäftigung dieser Neuigkeitsbriefschreiber mit Debatten und Vorgängen im Hause[1].

Damit begann nun der lange und wechselvolle Kampf der Reporter erst der Wochenschriften, dann der Tageszeitungen, kurz der Journalisten mit dem Hause, ein Kampf, auf dessen Einzelheiten wir hier nicht eingehen können, so sehr sie auch einen wichtigen Bestandteil in der Geschichte der öffentlichen Meinung bilden[2]. Folgendes sind die wichtigsten Tatsachen: Das Haus hat 1738 die Veröffentlichung von Berichten ausdrücklich als Breach of Privilege erklärt[3]. Dieses Verbot erwies sich aber als völlig undurchführbar gegenüber dem von Jahr zu Jahr steigenden Interesse weiter Kreise an den parlamentarischen Vorgängen, der immer deutlicher werdenden Unentbehrlichkeit der Zeitungen als Vehikel von Parteianschauungen und Organe zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung. Die in jener Zeit für die englische Literatur so charakteristischen und wichtigen Wochenschriften, die Vorläufer der politischen Tageszeitungen, liefsen sich nicht daran hindern, fortlaufende Berichte über die Parlamentsdebatten unter sehr durchsichtigen, zum Teile sogar komischen Verkleidungen und Hüllen dem Publikum zu geben. Zu den regelmäfsigen Berichterstattern dieser Art gehörte auch der berühmte Dr. Johnson, der in der ersten Wochenschrift jener Periode, im „Gentleman's Magazine“, unter der Maske der Verhandlungen des Senates von Liliput oder des Senates von Rom fortlaufende Parlamentsberichte gab. Schon damals hat es nicht an einsichtigen Parlamentariern gefehlt, die erkannten, dafs gerade durch das Verbot der Publication das Interesse des Unterhauses, zuverlässige und richtige Darstellungen seiner Verhandlungen in die Öffentlichkeit gelangen zu lassen, am schwersten geschädigt wurde[4]. Dennoch erneuerte das Unterhaus seinen Beschlufs von 1738 mit aller Schärfe im Jahre 1762. Damals galt der Kampf des zerrütteten und corrupten Unterhauses vor allem dem unerschrockenen „North Briton“, jener Wochenschrift, in der Junius seine berühmten Briefe publizierte, die im Mittelpunkte der grofsen Wilkes-Skandale stand und den Kampf gegen den König und das corrupte Parlament mit bis dahin unerhörter publizistischer Schärfe führte. Den Höhepunkt dieses Kampfes, den das engherzige, den gebildeten Schichten des Bürgertums jener Zeit entfremdete Privilegienparlament gegen die öffentliche Meinung führte, bildet dann das Jahr 1771. Damals trat die City of London mit

[1] H. of C. Journals, XI. 193.

[2] Vgl. über die betreffenden Vorgänge Porritt, I. 589—596.

[3] H. of C. Journals, XXVI. p. 754.

[4] Gestand doch selbst Dr. Johnson später, dafs er nicht wenige der von ihm veröffentlichten Parlamentsreden selbst verfafst oder zum mindesten nach eigenem Gutdünken reichlich ausgeschmückt habe. Er beteuerte gelegentlich, hierbei stets beiden Parteien gegenüber objectiv verfahren zu sein. Freilich meinte er: „Darauf habe ich doch immer achtgegeben, dafs die verteufelten Whigs nicht am besten fortkommen.“

ihrer ganzen gesetzlichen Machtfülle zugunsten der vom Unterhause verfolgten Drucker ein und blieb trotz der erfolgten Verhaftung des Lord Mayors tatsächlich Siegerin. Eine ausführliche Darstellung dieser Vorgänge gibt Th. E. May in seiner Constitutional History, II. p. 27—59.

Zwar hat das Haus jene Beschlüsse von 1738 und 1762 formell nie widerrufen, aber es liefs sie von da ab stillschweigend fallen. Die Veröffentlichung der Parlamentsdebatten fand seit dem letzten Viertel des 18. Jahrhunderts ungehindert statt. Die veränderten Verhältnisse in betreff der Zeitungsberichterstattung über die Debatten fanden ihren Ausdruck darin, dafs das Recht der Journalisten auf einen festen Platz auf der Galerie seit 1803 vom Speaker offiziell anerkannt worden ist. Aber noch immer bestand und noch immer besteht der Beschlufs des Hauses formell zu Recht, dafs Veröffentlichung der Debatten Privilegienbruch sei, und noch im Jahre 1859 erklärte der Speaker Denison ausdrücklich, dafs das Haus keinerlei Kenntnis nehme von irgend welcher Publication seiner Debatten und sich weder um Correcturen oder Unrichtigkeiten in den Parlamentsberichten kümmere. Aus wie gewichtigen Gründen man an diesem Zustande festhält, ist oben erörtert worden. Jedenfalls steht die englische Auffassung von dem Rechte auf Veröffentlichung parlamentarischer Reden im schroffsten Gegensatze zu der Rechtsanschauung und Praxis, die wir in manchen continentalen Parlamenten jüngst haben entstehen sehen: einer Praxis, welche die Redefreiheit der Abgeordneten dazu benützt, um Schmähungen gegen dritte Personen und sonstige durch Worte begangene Rechtsverletzungen gegenüber dem gemeinen Rechte immun zu machen. Auch in diesem Falle sieht man wieder, wie die parlamentarischen Einrichtungen, aus dem Mutterlande des Parlamentarismus auf fremden Boden verpflanzt und unter ganz incongruenten Bedingungen aufgenommen, die merkwürdigsten Perversionen ihrer Grundgedanken und ihres Zweckes erleiden.

Drittes Kapitel.

Parlamentspapiere.

In den Parlamentspapieren — Parliamenty Papers [1] — tritt die grofse Arbeit des Unterhauses mit einer Klarheit und Fülle in gedruckter Form zutage und wird so in einem Ausmafse dauerndem Gedächtnis erhalten, wie kaum in irgend einem anderen Parlamente. Vor mehr als einem halben Jahrhundert hat Robert von Mohl die „Unermefslichkeit“ dieses Materials treffend hervorgehoben; bedenkt man, in wie aufserordentlichem Mafse sich die jährliche Production von Parlamentspapieren seither gesteigert hat, so wird man jenes Wort Mohls jedenfalls

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 507 ff.; Manual, p. 202—204.

in der Gegenwart gewifs nicht zu stark finden. Zugleich wird man aber auch bei näherer Prüfung mit wahrer Bewunderung die ausgezeichneten Einrichtungen kennen lernen, die getroffen sind, um in dieser alljährlich anwachsenden, auf Tausende von gedruckten Actenstücken sich belaufenden Masse von Druckwerken fortwährend schnelle Übersicht und Orientierung zu finden.

Die ungeheuere Ausdehnung der Parlamentspapiere rührt von verschiedenen Ursachen her. Zieht man diese nacheinander in Betracht, so erlangt man auch gleichzeitig eine Einsicht in die verschiedenen Dienste, denen die Parliamentary Papers gewidmet sind, und damit ist auch der beste allgemeine Überblick über alle darunter inbegriffenen Erscheinungen gewonnen.

Das englische Unterhaus hat durch einen seit Jahrhunderten feststehenden Satz des parlamentarischen Gewohnheitsrechtes die Befugnis, alle Mittel, die ihm zu seiner Information notwendig erscheinen, in Anspruch zu nehmen, und darum auch alle Documente, deren es bedarf, einzufordern. Dieser Anspruch kann sich gegen jedermann im Staate richten. In seiner Allgemeinheit findet er seinen Ausdruck in dem Rechte des Hauses, jeden Staatsbürger als Zeugen vorzuladen und ihn sowie etwaige schriftliche Behelfe seines Gedächtnisses zu prüfen. Praktisch genommen wendet sich aber das Haus mit seinem constanten Bedürfnis nach Information über den Gang der Verwaltung und die gesellschaftlichen Zustände vor allem an diejenigen Organe, die über tatsächliche Verhältnisse des Staatslebens, über administrative Tätigkeit und deren jeweilige Ergebnisse in erster Linie und in vielen Fällen auch ausschliefslich zur Information befähigt sind: nämlich an die Organe der staatlichen Regierung und Verwaltung. Die pünktliche und genaue Erfüllung dieses Anspruches bildet ebenso ein charakteristisches Merkmal der zentralen, die Executive sich unterordnenden Stellung des englischen Parlamentes im ganzen Staatsorganismus, wie sie anderseits auch eine Hauptaufgabe und eine besonders anzuerkennende Leistung der englischen Regierungs- und Verwaltungsbehörden bedeutet. Nur vorübergehend sei bemerkt, dafs in diesem prinzipiell uneingeschränkten Rechte der Volksvertretung auf jederzeitige volle Information ein parlamentarisches Grundrecht von höchster Bedeutung ent-

halten liegt: eine staatsrechtlich und praktisch aufserordentlich weittragende Vorbedingung aller parlamentarischen Regierung. Und ebenso darf wohl vorübergehend bemerkt werden, dafs nicht nur die ältere constitutionelle Theorie des Festlandes wie auch die neuere deutsche Staatsrechtslehre die aufserordentliche politische und rechtliche Bedeutung dieses Grundrechtes auf Information keineswegs genügend erkannt und gewürdigt hat.

Die Ausübung und Verwirklichung des Rechtes auf Information durch die Verwaltung erfolgt der Form nach in verschiedener Weise und so sind dementsprechend verschiedene Classen von solchen der Information dienenden Parlamentspapieren auseinanderzuhalten.

Nach der nunmehr durch Jahrhunderte feststehenden Praxis steht dem Unterhause in allen Angelegenheiten, welche die Finanzen, den Handel sowie allgemeine oder locale Verwaltungszustände betreffen, das Recht zu, die jeweils gewünschte Information durch unmittelbaren Befehl (Order) einzufordern. In allen denjenigen Fällen aber, in welchen dem Hause Berichte zugänglich gemacht werden sollen, deren Substrat mit der Ausübung königlicher Prärogative zusammenhängt, ist die besondere Form der Adresse an die Krone vorgeschrieben[1]. Die Unterscheidung dieser beiden Modi der Informationseinholung ist natürlich vor allem historisch zu verstehen. Während schon im Mittelalter dem Hause eingehende Mitteilungen über die Finanzlage des Landes durch den Kanzler zuteil werden, das Recht des Unterhauses in dieser Hinsicht also nie bestritten worden ist, hat sich im 16. und 17. Jahrhundert, in der Zeit persönlicher Regierung durch die Krone und das Privy Council, naturgemäfs auch in England dieselbe Tendenz herausgebildet, wie wir sie heute noch in den constitutionell regierten Monarchien des Festlandes in Blüte sehen: die Handlungen der Regierung und deren Ergebnisse prinzipiell als Staatsgeheimnis zu behandeln, die Volksvertretung von jedem tieferen Einblick

[1] Die allgemeine Regel ist die, dafs Information von oder vermittelst einer der Finanzbehörden, von irgend einem unter der Treasury stehenden Verwaltungsdepartement oder einer durch Parlamentsacte errichteten oder regulierten Behörde regelmäfsig durch Order of the House eingefordert wird, während Berichte von einem der Staatssecretäre oder vom Privy Council durch Adresse erlangt werden (Manual, p. 202).

in die Verwaltung so viel als möglich auszuschliefsen. In allen solchen Fällen mufste sich das Haus, um zur gewünschten Kenntnis zu gelangen, des aufserordentlichen Mittels der Adresse an die Krone bedienen. Damit ist es nun gegangen, wie mit fast allem, was sich in England unter dem Namen der königlichen Prärogative in jener Epoche ausgebildet hat: man hat alle diese Rechte in der Form sorgsam conserviert, ihren staatsrechtlichen Sinn aber völlig in das Gegenteil dadurch verkehrt, dafs seit der Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystemes die Ausübung aller dieser Prärogative in die Hand und die Verantwortung eines ausschliefslich vom Unterhause abhängigen Ministeriums gelegt erscheint. Aus diesem Grunde ist die auch heute noch formell festgehaltene Unterscheidung der Parlamentspapiere je nach der rechtlichen Natur der vom Hause geforderten oder erbetenen Information im ganzen und grofsen politisch bedeutungslos. Immerhin hat aber auch hier wie in manchen anderen ähnlichen Fällen das Festhalten an den Formen des älteren Staatsrechtes eine gewisse rechtliche und praktische Bedeutung. Ausübung der Prärogative — in unserem Falle also etwaige Verweigerung der Information — bedeutet heute gewifs nicht ein Recht der königlichen Regierung gegenüber dem Parlament, wohl aber einen auf formell unantastbaren Rechtstitel gestützten Behelf eines parlamentarischen Parteiministeriums gegenüber der Opposition, unter Umständen sogar gegenüber einem Teile der eigenen Partei.

Das sind natürlich nur Ausnahmefälle, in denen wie Prärogative überhaupt, so auch dieses gegenwärtig noch Anwendung finden kann. Ganz abgesehen davon aber bedeutet solche Ausnützung der obsoleten Prärogative auch gegenwärtig noch die rechtliche Handhabe, deren sich das Ministerium regelmäfsig dann bedient, wenn es wirklich im Interesse des Staates liegt, gegenüber dem Unterhause und damit der Öffentlichkeit in irgend einer Sache das Amtsgeheimnis zu wahren. Allerdings bedeutet das immer nur einen kleinen Ausschnitt aus dem ganzen weiten Kreise der Administration und Regierungstätigkeit; für den gewöhnlichen Gang der Dinge hat diese Unterscheidung doch nur auf einem Gebiete wirkliche Bedeutung, nämlich auf dem Felde der äufseren Politik und bis zu einem gewissen Grade auch in der Heeres- und Flottenverwaltung.

In betreff der Mitteilung diplomatischer Acten mufs eben jede Regierung die Competenz besitzen, rein discretionär zu beurteilen, was veröffentlicht werden kann und was nicht. Im übrigen legen die alljährlich erscheinenden White Books und Blue Books des Foreign Office davon Zeugnis ab, dafs auch in auswärtigen Angelegenheiten die englische Regierung die Grenze, an der das offizielle Schweigen beginnt, gewöhnlich sehr weit hinauszuschieben pflegt. Wenn es auch richtig ist, dafs das englische Cabinet bei solchen Mitteilungen mit traditioneller Vorsicht, politischer Klugheit, gewifs auch nicht ohne kluge Fürsorge für die eigene politische Selbstbehauptung verfährt, so ist es zweifellos, dafs die englische Regierung gerade auch auf diesem Gebiete dem Unterhause uud der Öffentlichkeit weit mehr Information über die tatsächlichen Vorgänge und Actionen gibt, als irgend eine andere grofsstaatliche Regierung des europäischen Festlandes[1].

In den vorhin bezeichneten Fällen nun, in welchen das Unterhaus oder einzelne Abgeordnete weitere Information von der Krone wünschen, ist die Form der Adresse vorgeschrieben. In den meisten Fällen kommt es zur Anwendung dieser Form deshalb nur selten, weil nach einer jetzt mehr als ein Jahrhundert umfassenden Praxis die englische Regierung es als Amtspflicht betrachtet, alle erdenklichen Berichte und Mitteilungen aus dem Gebiete der sonst durch Adresse einzuholenden Information entweder periodisch oder im concreten Falle von selbst dem Hause zu unterbreiten. Ein wahrer Strom von gedrucktem Material fliefst dem Hause täglich auf Veranlassung der Regierung zu und schafft Licht über alle nur irgendwie das staatliche Interesse und staatliche Tätigkeit betreffenden Tatsachen.

Diese ganze Classe von Parlamentspapieren umfafst also zunächst die regelmäfsigen Berichte der Staatssecretäre und der ihnen unterstehenden Ämter, des Privy Council und der ihm angegliederten Departements sowie der wenigen, der Krone unmittelbar unterstehenden Beamten, wie etwa des Lord-Kämmerers. Hierher gehören auch die Jahresberichte des Board of Trade, des Local Government Board, des Obersten

---

[1] Vgl. dagegen L. Buchers Kritik in „Parlamentarismus“, p. 193 ff.

Gesundheitsamtes, des Arbeitsamtes und vieler anderen Behörden. In diese Classe fallen dann ferner die vom Auswärtigen Amte fortwährend ausgegebenen Handels- und Consularberichte, die jährlichen oder von Fall zu Fall erstatteten Berichte der Colonialgouverneure, die Mitteilungen über abgeschlossene Verträge mit anderen Staaten, Ausweise und Statistiken aus dem ganzen Bereiche der Armee- und Marineverwaltung usw. Hierher gehören aber vor allem auch die Reports der zahlreichen Royal Commissions of Inquiry, die in ihren endlosen Reihen von gedruckten Enquete-Protokollen gewaltiges, unschätzbares Material zur Erforschung der ökonomischen, rechtlichen und sozialen Entwicklung Englands im 19. Jahrhunderts vereinigen. Alle diese Publicationen tragen auf dem Titelblatte den Vermerk: Presented by command of His Majesty to both Houses of Parliament.

Unmittelbar an diese Classe schliefst sich eine weitere Abteilung von Parlamentspapieren an, nämlich solche Berichte und Vorlagen an das Unterhaus, die auf Grund spezieller Vorschriften einer Parlamentsacte alljährlich erfolgen müssen. Hierher gehören in erster Reihe alle Acte subordinierter Quasi-Legislation, wie vor allem die Erlassung von Orders in Council, d. h. von Ausführungsverordnungen durch einzelne Ressortminister. Denn dies ist die regelmäfsige Bedingung, unter welcher im 19. Jahrhundert doch wieder ein gewisses gröfseres Mafs von Verordnungstätigkeit den englischen Zentralbehörden zugestanden wurde: sie können ihre von den Gesetzen zu einzelnen Punkten sorgfältig erteilten Befugnisse, gewisse spezielle Normen festzusetzen, nur in solcher Weise ausüben, dafs ihre Verordnungen sogleich dem Unterhaus vorgelegt werden und erst dann in Rechtskraft treten, wenn sie durch eine bestimmte Frist von dreifsig oder vierzig Tagen vom Hause stillschweigend ratihabiert worden sind.

Diese Classe von Parlamentspapieren wird auch dadurch vermehrt, dafs regelmäfsig vorgeschrieben erscheint: die Vorlegung von Hausordnungen der Gefängnisse, der Regulative von öffentlichen oder halböffentlichen Anstalten, wie z. B. der sogenannten Endowed Schools, bestimmter Wohltätigkeitsanstalten, Colleges usw.

Die an erster Stelle erwähnte grofse Classe von Parla-

mentspapieren, welche die durch einfache Order des Hauses eingeforderten Papiere umschliefst, wird gleichfalls schon auf dem Titelblatte jeder Publication durch den Vermerk bezeichnet: Printed by Order of the House of Commons. Diese Classe selbst zerfällt wieder in zwei Abteilungen. Die erste wird von solchen Parliamentary Papers gebildet, die wieder nur, wenn auch hier durch unmittelbaren Befehl des Hauses eingeholte, Berichte von staatlichen Behörden enthalten. Hierunter fallen alle finanzstatistischen, das Budget betreffenden Ausweise, alle Berichte des Schatzamtes, des Post Office, der Zentralbehörden für directe und indirecte Steuern, Schiffahrts- und Handelsausweise. Dazu kommt nun eine zweite Abteilung von solchen Parliamentary Papers, deren Inhalt Information gibt, die sich das Haus durch seine unmittelbaren Organe, nämlich seine Untersuchungsausschüsse, beschafft. Alle Reports von Select Committees mit Einschlufs der hierbei abgeführten Zeugenverhöre und der von den betreffenden Ausschüssen in Prüfung gezogenen etwaigen schriftlichen Urkunden werden by Order of the House gedruckt[1]. Die unübersehbare Fülle und Verschiedenartigkeit der seit Jahrhunderten in dieser Form gesammelten politischen, ökonomischen und statistischen Materialien, die sich das Haus selbst aufbereitet, geben wohl eine bessere Vorstellung von dem wahren Wesen und der lebendigen Function des englischen Parlamentes, als alle staatsrechtlichen Deductionen es vermöchten.

Einen weiteren Zuwachs erfährt diese Classe von Parlamentspapieren auch noch durch den Grundsatz des Parlamentsrechtes, dafs alle Documente, die im Hause zur Verlesung oder Benutzung gelangen, auf den Tisch des Hauses gelegt und allgemeiner Kenntnisnahme zugänglich gemacht werden müssen. In den meisten Fällen verordnet dann das Haus auch die Drucklegung solcher Papiere.

---

[1] Die Debatten der Abgeordneten in den Select Committees und Grand Standing Committees werden aber weder in den Parliam. Papers, noch in den „Hansard“ Sammlungen publiziert, obgleich sie öffentlich sind. Sie erscheinen dagegen in sehr guten Berichten der „Times“, die vor allem die Verhandlungen in den Select Committees über Private Bills ausführlich wiedergeben.

Die bisher aufgezählten Classen von Parlamentspapieren bilden nun für jede Session eine geschlossene Einheit; sie erscheinen unter dem Titel der Sessional Papers von Jahr zu Jahr zusammengefafst und erfahren dabei eine zweite Classifizierung, die rein äufserlich ist und daher die geläufige Einteilung bedeutet. Es sind vier Classen zu unterscheiden: erstens die Public Bills, zweitens die Reports of Committees, drittens Reports of Commissioners, viertens Accounts and Papers. Die letztaufgezählte Abteilung ist die weitaus umfangreichste und enthält alle die zahllosen statistischen Ausweise (Returns) über die Wirksamkeit und Durchführung einzelner Gesetze, die detaillierten Verrechnungen (Finance Accounts) der Staatsausgaben und -einnahmen in allen Zweigen des Staatsdienstes, die periodischen Statistiken, so vor allem auch die jährlichen Berichte über die Ergebnisse der gesamten Communalbesteuerung (Local Taxation Accounts), Protokolle über Verhandlungen des Gerichtshofes bei angefochtenen Wahlen, statistische Tabellen über die Tätigkeit des Unterhauses in der abgelaufenen Session, Denk- und Druckschriften über tausenderlei Dinge und Fragen. Eine immer noch ansteigende Reihe von grofsen Foliobänden wird in jeder Session produziert und der Bibliothek des Hauses sowie den öffentlichen Bibliotheken durch amtliche Zuwendung eingefügt. Die Bände der Sessional Papers jeder Session sind fortlaufend numeriert und enthalten das Material nach inhaltlichen und formellen Gesichtspunkten geordnet. Die Mehrzahl der Bände vereinigt selbst wieder eine grofse Anzahl einzelner Parlamentspapiere oder gedruckter Actenstücke in sich, von denen jedes einzelne auf dem Titelblatte eine bestimmte Nummer trägt und eine besonders gedruckte Paginierung besitzt. Überdies sind aber auch noch die einzelnen Bände mit einer alle Actenstücke durchlaufenden, merkwürdigerweise in den offiziellen Exemplaren der Sessional Papers mit der Hand hinzugefügten Paginierung versehen. Die gröfste Übersichtlichkeit gewinnen diese Myriaden von Papieren und Druckwerken durch reichliche, sich über den ganzen Zeitraum von zwei Jahrhunderten erstreckende Indices. Nicht nur besteht ein solcher Index für jeden Jahrgang der Sessional Papers sowie für die ganze Zeit von 1800—1850, sondern es wird für jedes Dezennium ein besonderer General-Index angefertigt. Die

Aufsicht über die Drucklegung der Parlamentspapiere, die auf Grund von Contracten mit privaten Unternehmungen geschieht, führt der Clerk of the House mit seiner Beamtenschaft. Das ganze Ressort der Parlamentspapiere, ihrer Verwaltung und insbesondere auch ihrer systematischen Verteilung untersteht einem alljährlich gebildeten Select Committee des Hauses sowie dem Speaker. Den einzelnen Abgeordneten steht das Recht zu, jedes auf Befehl des Hauses gedruckte oder von der Regierung dem Hause präsentierte Parlamentspapier zu erlangen. Bills, Budgets, Committee-Berichte, Reports von Royal Commissions und ähnliche wichtige Papiere werden ohne Ansuchen an jeden Abgeordneten ausgeteilt; für die Erlangung aller übrigen Papiere ist selbständiges Ersuchen des Abgeordneten Voraussetzung. Ein besonderes Amt, das dem Clerk des Hauses untersteht, das Vote Office, besorgt die pünktliche Verteilung der Parliamentary Papers nach den ihm zukommenden Anweisungen [1].

Mit diesen Sessional Papers aber ist noch nicht der gesamte Kreis der parlamentarischen Publicationen, die für das Unterhaus in Betracht kommen, erschöpft. Es mufs nunmehr noch jener Papiere gedacht werden, die das Parlament nicht zu seiner sachlichen Information, sondern zur Ordnung seiner Geschäfte und zur Verständigung seiner Mitglieder über diese Ordnung anfertigen läfst. An jedem Tage der Session erscheinen im Unterhause folgende Papiere: 1. Die Votes and Proceedings, d. h. das Protokoll der letztvergangenen Sitzung, wie es von den Clerks am Tische des Hauses angefertigt wird; 2. Das Notice Paper, d. h. die für die betreffende Sitzung vom Hause aufgestellte Reihe der Geschäftsstücke, die zur Beratung kommen. Hierzu werden als Beilagen mitgegeben: a) die

---

[1] Über den Umfang der Sessional Papers mögen folgende Zahlen Aufschlufs geben. Im Jahre 1901 betrug die Gesamtzahl der Bände 92, von denen 4 auf Public Bills, 4 auf Reports of Committees, 28 auf Reports of Commissioners und 56 auf die Accounts and Papers entfallen. Die Session von 1902 produzierte gar 130 Bände, von denen 4 auf die Public Bills, 5 auf die Reports der Committees, 45 auf die der Commissioners und 76 auf die letztgenannte Classe entfallen. Die meisten dieser Foliobände haben 600—800 Seiten und darüber. Der Index für das Jahr 1901 nimmt allein 124 Seiten in Anspruch.

nicht mündlich gegebenen Antworten auf Interpellationen der letztvergangenen Sitzung; b) die Abstimmungslisten in betreff der in der letztvergangenen Sitzung vorgenommenen Abstimmungen (Divisions); c) die Reports von Private Bill Committees und von Grand Standing Committees; d) Übersichten über den Stand des Order Book, d. h. der bis dahin im Vormerkbuche des Hauses angemeldeten Anträge, Interpellationen sowie der nach dem Calendarium vom Hause bereits festgesetzten einzelnen Verhandlungsgegenstände. Die näheren Ausführungen über diese Classe von Parlamentspapieren werden im übrigen besser erst im siebenten und achten Abschnitt vorgebracht werden.

Die Publizität aller Parlamentspapiere ist ausdrücklich auf gesetzliche Grundlage gestellt worden. Anläfslich eines auf Grund eines Parlamentspapieres angestrengten Injurienprozesses erhob sich mit aller Schärfe die Frage, ob sich das Privilege der Redefreiheit im weiteren Sinne auch auf Parlamentspapiere erstrecke. Um allen Conflicten vorzubeugen, verfügte das Parlament durch Gesetz (3 u. 4 Vict. c. 9), dafs in Zukunft jede zivil- oder strafrechtliche Prozefshandlung, die wegen einer auf Befehl eines der Häuser erfolgten Veröffentlichung angestrengt wird, sogleich zur Einstellung gelangen mufs, wenn durch Zertificat die Authentizität der Druckschrift als einer auf Befehl des Unter- oder Oberhauses geschehenen Publication nachgewiesen ist[1]. Das ungeheuere, aber trefflich geordnete statistische Tatsachenmaterial, das in den Reports der Committees und Royal Commissions, in den periodischen Reports der Centralbehörden, in den unübersehbaren Returns und Accounts geboten wird, mufs als eine der grofsen Leistungen des englischen Parlamentarismus angesehen werden; es enthüllt in bewundernswerter Klarheit von Jahr zu Jahr das gesamte, administrative, soziale und ökonomische Getriebe des englischen Volks- und Staatskörpers zur Information der weitesten Öffentlichkeit.

---

[1] Vgl. über den Fall Stockdale v. Hansard unten S. 305, ferner Broom, Constit. Law p. 875—960.

Geschichtliches[1].

Die Geschichte der Drucklegung und Publication von Parlamentspapieren entbehrt nicht des Interesses. Ist doch auch darin die Abwandlung des Verhältnisses zu erblicken, in welches sich das Parlament und vor allem natürlich das Unterhaus jeweils betreffs seiner eigenen Tätigkeit zur öffentlichen Meinung gesetzt hat. Es ist kaum zu bezweifeln, daſs in alter Zeit, im 15. und 16. Jahrhundert, auch schon hier und da das Bedürfnis gefühlt worden ist, einzelne Verhandlungen oder Verfügungen des Unterhauses zu publizieren, und man kann annehmen, daſs dabei in ähnlicher Weise verfahren wurde wie in jener Zeit bei der Publizierung der Parlamentsacten selbst: es fand nämlich die Verkündigung in den County Courts und anderen localen Gerichtsversammlungen statt.

Zum erstenmal wird eine Order betreffs Drucklegung von Parlamentspapieren in den Journalen zum 30. Juli 1641 erwähnt[2]. Es heiſst daselbst: „Ordered that these votes be printed and attested under the Clerk's hand.“ Damals wird auch zum erstenmal die Bezeichnung „Votes“ für parlamentarische Verhandlungen gebraucht. Von 1641—1680 finden sich wiederholte Verordnungen des Hauses betreffend Drucklegung einzelner Papiere. Am 30. October 1680 erscheint zum erstenmal die allgemeine Verfügung als Sessional Order: „Resolved that the Votes of the House be printed being first perused and signed by Mr. Speaker and that Mr. Speaker nominate and appoint the person to print the same[3]. Am 24. März 1681 verfügt das Haus: „that the votes and proceedings of the House be printed and that the care of the printing thereof and the appointment of the printer be committed to Mr. Speaker“[4]. Von da an ist bis zur Gegenwart[5] eine gleichlautende Resolution in jeder Session gefaſst worden. Nur im Jahre 1702 ist sie anläſslich eines Streitfalles mit dem House of Lords durch einige Zeit — kaum länger als eine Session — suspendiert gewesen. Seit 1681 wurde regelmäſsig das von den Clerks am Tische angefertigte Protokoll (Votes and Proceedings) und wurden mit ihm die Resolutionen des Hauses und die Petitionen gedruckt. Auf Grund spezieller Order des Hauses sind dann einzelne Reports und andere Parlamentspapiere gedruckt und den Votes and Proceedings oder insgesamt dem

---

[1] Seit Anfang des 19. Jahrhunderts haben sich wiederholt Select Committees des Unterhauses mit der Frage der Drucklegung der Parlamentspapiere, der Kosten derselben, ihrer Veröffentlichung und der Art und Weise des Verkaufs beschäftigt und es liegen darüber die Reports der Committees von 1825, 1828, 1833, 1835, 1841 und 1848 vor. Am wichtigsten ist jedoch der Report on Publication of Printed Papers vom 18. Mai 1837 (286), der anläſslich des Prozesses Stockdale v. Hansard ausgearbeitet worden ist. Auf ihm beruht im wesentlichen die obige Darstellung.

[2] H. of C. Journals, II. p. 230.

[3] H. of C. Journals, IX. p. 943.

[4] H. of C. Journals, IX. p. 708.

[5] Vgl. z. B. Sessional Order vom 2. Februar 1904, Manual p. 290.

Journal über die ganze Session angefügt worden. Das Journal wurde am Schlusse der Session auf Grund der von Sitzung zu Sitzung erscheinenden gedruckten Votes and Proceedings zusammengestellt und auf Befehl des Speaker zu Beginn der nächsten Session publiziert. Merkwürdigerweise bestand aber bis 1833 der Brauch, alljährlich ein sogenanntes Manuscript Journal durch besondere Schreiber herstellen zu lassen, das dann für die Gerichte als authentisches Original galt. Dieser kostspielige und sinnlose Brauch — sinnlos deshalb, weil ja dieses Manuscript Journal aus den gedruckten täglichen Sitzungsprotokollen nachträglich hergestellt wurde — ist im bezeichneten Jahre abgeschafft worden; von da ab gilt das vom Speaker gefertigte Druckexemplar des Gesamtjournal auch für die Gerichte als authentisch[1]. In dieser Zeit bestanden die Parlamentspapiere aus den Journalen, den im Hause vorgelegten Bills, den Reports der Ausschüsse sowie den sowohl vor dem Hause wie vor den Committees aufgenommenen Beweisen (Evidences), endlich aus Handels- und Finanzberichten statistischer Art.

Was nun die Veröffentlichung betrifft, so besteht kein Zweifel, dafs seit 1641 sowohl der Absicht nach als gemäfs der tatsächlichen Übung weitgehende Veröffentlichung der Parlamentspapiere bestanden hat. 1642 wurde ein Committee eingesetzt zur Prüfung „der bestehenden Methode der Verbreitung, Bekanntmachung und Veröffentlichung der Orders und Votes und auch der Erklärungen des Hauses durch das ganze Königreich hin"[2]. Aber auch nach der Restauration dauerte die Praxis der Veröffentlichung fort. Am 24. März 1681 fand eine sehr interessante Debatte im Unterhause über diese Frage statt, in welcher der Vertreter der Regierung, Secretary Jenkin, fast allein sich gegen die Zulässigkeit der Veröffentlichung von Parlamentspapieren aussprach, weil, wie er sagte, „darin eine Berufung an das Volk gelegen sei." Das Haus blieb aber bei seiner Praxis[3].

---

[1] Vgl. Report vom 23. August 1833 (Z. 717), p 7.

[2] H. of C. Journals, II. p. 230, 604, 609, 616.

[3] Vgl. den Inhalt der Debatte in der Parliamentary History, vol. IV., p. 1306. Sehr bemerkenswert sind die Äufserungen einzelner Abgeordneter. So sagt Sir John Hotham: „Die Drucklegung unserer Verhandlungen wird dem König zur Ehre gereichen und der Sicherheit der Nation dienlich sein. Ich bin überzeugt, wenn dies notwendig gewesen wäre, so würden wir aus der Gegend, von der ich komme, Petitionen dahin gehabt haben, dafs unsere Verhandlungen öffentlich gemacht würden." Jenkin erwidert, man möge den Ernst dieser Versammlung bedenken. Es gebe keine Versammlung der Christenheit, die so etwas täte. Es gehe gegen den Ernst (gravity) und darum sei er dagegen. Mr. Boscawen sagt: „Wenn wir ein Privy Council wären, dann wäre es recht, unser Tun geheimzuhalten; aber unsere Journal Books sind offen und Abschriften unserer Votes sind in jedem Caffeehause. Und wenn wir sie nicht drucken, so werden halb soviel zu unserem Nachteil schriftlich verbreitet werden." Sir Francis Winnington sagt: „Ich hoffe, das Haus will davon Kenntnis

Seit 1691 gelten denn auch die gedruckten Votes and Proceedings der Commons dem House of Lords als authentische Beurkundung des im Unterhause Geschehenen[1].

Der Verkauf der Papiere erfolgte ursprünglich durch den Drucker, früher auch durch Beamte des Hauses. Die Drucker waren verschieden und es geht aus den vor den Committees von 1822 und 1835 gemachten Aussagen hervor, dafs der Verkauf der Parlamentspapiere bis 1777 mit Gewinn betrieben worden ist, der dem Speaker verrechnet wurde. In diesem Jahre gestaltete sich der Verkauf verlustbringend und von da ab wurde der Betrieb der Treasury übernommen[2]. Die Journale werden zuerst 1742 gedruckt. In den Jahren 1767 und 1773 wurde eine aus mehreren Bänden bestehende Collection jener Reports, die nicht in das Journal aufgenommen worden waren, gedruckt und veröffentlicht, 1801 eine neue Gesamtausgabe dieser Reports aus den Jahren 1715—1801 publiziert. 1763 wurde die selbständige Druckeinrichtung für das House of Commons eingerichtet und von da an werden die Parliamentary Papers unter die Abgeordneten kostenfrei verteilt. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts aber hatte der regelmäfsige Verkauf der Parlamentspapiere an das Publikum durch die Druckerei so gut wie aufgehört. Die Beschaffung dieses Informationsmateriales war dem Publicum aufserordentlich erschwert, wenn auch nicht tatsächlich unmöglich gemacht. Es ist nun begreiflich, dafs das reformierte Parlament ganz besonders das Bedürfnis empfand, diesen Mifsständen abzuhelfen und das so gesteigerte Interesse der erweiterten Wählerschaft an der Arbeit des Unterhauses auch durch eine Reform dieser ganzen Einrichtungen zu befriedigen. So wurde am 13. August 1835 der Beschlufs gefafst, dafs die Parlamentspapiere dem Publicum zu dem möglichst billigsten Preise, zugänglich gemacht werden sollen[1]. Im März 1836 wurde ein besonderes Committee gebildet, aus dem Speaker und acht Mitglieder bestehend, das dem Speaker in allen Fragen der Parlamentspapiere und ihrer Veröffentlichung

---

nehmen, dafs die Drucklegung unserer Votes nicht gegen das Gesetz ist. Bedenken wir doch, wer uns hierherschickt. Das Privy Council wird durch den König constituiert, aber das House of Commons durch die Wahl des Volkes. Ich halte es weder für natürlich noch für rationell, dafs die Leute, die uns hierhergeschickt haben, von unserem Tun nicht informiert werden sollten. Im Long Parliament war das ein ständiges Gewerbe unter den Clerks, Abschriften von Votes zu machen, und es wurde damals ausdrücklich gesagt, dafs es keinen Anstofs errege, die Bevölkerung von den Votes des Parliament zu unterrichten" usw.

[1] H. of C. Journals, XV. p. 10—12. Im übrigen hat das Oberhaus seit der Restauration des Königtums die gleiche Praxis in betreff von Druck und Veröffentlichung der Parlamentspapiere eingehalten wie die Commons.

[2] Vgl. darüber das gründliche Memorandum der Herren Hansard im Appendix Nr. 3 zum Report von 1837.

zur Seite stehen sollte[2]. Dieses Committee wird dann seither regelmäfsig zu Beginn jeder Session gebildet. Unmittelbar nach solcher Neuordnung dieser Verhältnisse in der bis zur Gegenwart fortdauernden Weise kam es durch einen Zufall zur Prüfung der ganzen Rechtsgrundlage dieser Ordnung. Ein Buchhändler, namens Stockdale, fand sich durch einen Passus in einem der periodisch dem Parlamente vorgelegten Berichte der Gefängnisinspectoren in seiner Ehre verletzt: Letztere hatten nämlich ein von Stockdale publiziertes Buch als obscönes Werk und ungeeignet für Zwecke der Gefängnislektüre bezeichnet. Stockdale erhob die Klage wegen Libel gegen die Verleger jenes Prison Report, die Firma Hansard (1836). In diesem Prozesse erging zwar das Verdict der Jury wider den Kläger, und zwar auf Grund erbrachten Wahrheitsbeweises. In seinem „Summing-up“ gab aber der Lord Chief Justice Denman eine Erklärung ab, die sich wider die Privilegien des Hauses richtete. Er sprach nämlich aus, dafs der Umstand, dafs das House of Commons die Herren Hansard beauftragt habe, alle Parliamentary Reports zu publizieren, weder diesen noch irgend einem anderen Verleger solcher Reports Rechtsschutz biete gegen Klagen wegen Libel auf Grund des Inhaltes solcher Reports. Im Gefolge dieser Erklärung setzte das Haus ein Select Committee ein, dessen Bericht zu einer feierlichen Resolution des Hauses führte: dafs die Publication von Parliamentary Reports, Votes and Proceedings ein wesentlicher Bestandteil der verfassungsmäfsigen Functionen des Hauses sei; dafs dieses allein und ausschliefslich über Bestand und Umfang seiner Privilegien zu entscheiden habe; dafs ein Rechtsstreit über diese Privilegien vor einem ordentlichen Gerichtshofe einen Privilegienbruch bedeute, und dafs eine den Beschlüssen der beiden Häuser des Parlamentes widersprechende Entscheidung eines Gerichtshofes dem Parlamentsrechte zuwiderlaufe. Stockdale führte nun in den Jahren 1837—1840 drei weitere Prozesse in dieser Sache, die zu einer Reihe von Conflikten zwischen dem Unterhause und den Gerichten führten, wobei schliefslich Stockdale und die Sheriffs of Middlesex wegen Contempt of Court vom Serjeant-at-Arms verhaftet wurden. Der Rechtsfrage in betreff der Immunität machte das Parlament durch das oben zitierte Gesetz von 1840 ein Ende. Die weitere Gestaltung der Prozesse, in denen der Rechtsbegriff des Privilege und die Strafgewalt des Hauses überhaupt in Frage standen, fällt aufser den hier gezogenen Kreis der Darstellung. Vgl. unten sechster Abschnitt, zweites Kapitel, ferner Rep. of Sel. Committee 1837, Anson, loc. cit. I. 229; May, Parl. Pract. p. 137—140.

[1] H. of C. Journals, XC. p. 544.
[2] H. of C. Journals, XCI. p. 16.

Dritter Abschnitt.

Das Unterhaus und seine Sitzungen.

Erstes Kapitel.

Eröffnung der Session und Constituierung des Hauses.

Der verfassungsmäfsige Beginn der Tätigkeit des Unterhauses ist an eine Reihe von Formalacten als Voraussetzungen geknüpft: an die Einberufung durch die Krone, an die Constituierung des Hauses im Falle der Neuwahl durch Ablegung des Eides der Abgeordneten und durch Erwählung des Speaker; endlich durch die feierliche Eröffnung des Parlamentes seitens des Souveräns oder seiner Stellvertretung vermittelst der Thronrede.

Bis zur Gegenwart besteht in der englischen Verfassung keine ausdrückliche Vorschrift darüber, wann und wie oft das Parlament einzuberufen ist. Es bedarf hier wohl keiner weiteren Ausführungen darüber, dafs trotzdem die jährlich mindestens einmal erfolgende Einberufung des britischen Parlamentes seit zwei Jahrhunderten einen integrierenden Fundamentalsatz des englischen Staatsrechtes ausmacht. Wie eine ganze Reihe anderer vitaler Bestimmungen der englischen Verfassung ist auch der Grundsatz des Annual Parliament ein unmittelbar durch das Gewohnheitsrecht, mittelbar durch eine Reihe von gesetzlich gegebenen Einrichtungen festgelegtes Fundament des englischen Staatsrechtes, obgleich er selbst niemals als ein Bestandteil des geschriebenen Rechtes formuliert worden ist. Jährliche Einberufung des Parlamentes durch die Krone, formell noch immer als Prärogative betrachtet, ist also längst nicht mehr ein nach Willkür auszuübendes Recht der Krone,

sondern ihre Pflicht, ganz abgesehen davon, dafs die Ausübung dieser Prärogative selbst jederzeit nur unter der Deckung durch eine parlamentarisch verantwortliche Regierung erfolgen kann.

Seit dem Beginne des 19. Jahrhunderts haben die ganze Structur des Budgets, ferner die in der Mutiny Act zum Ausdruck kommende Notwendigkeit, alljährlich das stehende Heer neu zu bewilligen, sowie eine grofse Zahl von gesetzlich geschaffenen Einrichtungen es unabwendbar gemacht, dafs das Parlament zu Beginn jedes Jahres im Januar oder spätestens doch im Februar einberufen werde und seine ordentliche Session abhalte [1]. Diese erstreckt sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts regelmäfsig bis in den Monat August, bisweilen auch in den September hinein. So oft sich, meist infolge von Geboten äufserer Politik oder von kriegerischen Ereignissen, die Tätigkeit des Parlamentes in den späteren Monaten des Jahres notwendig macht, wird es zu einer Herbstsession einberufen, deren Eröffnung im übrigen in nichts von den regelmäfsigen Sessionen abweicht.

Ein neues Parlament wird zugleich mit der Auflösung des alten durch eine und dieselbe königliche Proclamation einberufen [2]. In dieser Proclamation wird die Order in Council angekündigt, welche die zur Bildung des neuen Parlamentes not-

---

[1] Formellrechtlich besteht für die englische Krone ein Zwang zur Einberufung eines Parlamentes nur insofern als das Gesetz 6 Will. and Mary c. 2 (1695) bestimmt, dafs spätestens vor Ablauf von drei Jahren nach der Schliefsung des letztvergangenen Parlamentes ein solches neu einberufen werden mufs. Es bedarf übrigens nur eines Hinweises darauf, dafs gegenwärtig die zahlreichen, nur auf Jahresfrist erlassenen und alljährlich durch die Expiring Laws Continuation Acte weiter in Kraft gehaltenen Gesetze — darunter z. B. ein so wichtiges Gesetz wie die Ballot Acte — die regelmäfsige Einberufung des Parlamentes ebenso verbürgen wie die Mutiny Acte. Über die politischen Bedingungen, unter denen auch heute noch die Einberufung eines neuen Parlamentes eine Prärogative der Krone bedeutet, vgl. Anson, I. p. 281—291, Dicey, Constitutional Law, 3. ed. 357 ff., Bagehot, The English Constitution, 6. ed. p. 57—88.

[2] Königin Viktoria hat in ihrer Regierungszeit 15 neue Parlamente einberufen; der Zwischenraum zwischen Auflösung des alten und Zusammentreten des neuen Parlamentes schwankte in seiner Länge zwischen der kürzesten Frist von 4 Wochen und einem Tage (1865) und 9 Wochen und einem Tage (1900).

wendigen Befehle an die Kanzler von Grofsbritannien und Irland enthält. Auf Grundlage der Proclamation erläfst dann das Crown Office die speziellen Einladungsschreiben, die sogenannten Writs of Summons. Durch diese werden

1. die Peers des Reiches persönlich und einzeln einberufen;

2. durch ein besonderes Formular „Writ of attendance“ die Richter, der Attorney General und der Solicitor General sowie des Königs Serjeant-at-Law geladen;

3. endlich werden durch ein besonderes, an die Sheriffs oder sonstigen wahlleitenden Beamten (Returning Officers) der Grafschaften und Städte gerichtetes Writ die zu wählenden Abgeordneten geladen, an dem durch die Proclamation verkündeten Tage im Palace of Westminster zu erscheinen. Alle diese Writs werden unter dem grofsen Siegel ausgefertigt und gegenwärtig mittelst Post zugestellt[1].

An dieser Stelle dürfte es angebracht sein, einige unerläfsliche Bemerkungen in betreff der Bildung des Unterhauses zu machen. Ein näheres Eingehen auf das in England heute geltende, in den Einzelheiten aufserordentlich complizierte parlamentarische Wahlrecht fällt selbstverständlich aufserhalb des hier gezogenen Kreises der Darstellung[2].

---

[1] Der Text der Writs of Election ist gegenwärtig durch die Ballot Acte von 1872 (35 und 36 Vict. c. 33) festgestellt. Die bis dahin übliche alte Formel war noch ganz in mittelalterlichem Stile abgefafst. Vgl. Anson, I. p. 57 und ebendaselbst die Formulare in ihrem gegenwärtigen Wortlaute. — Wenn Parlamentssitze während der Functionsdauer eines Parlamentes frei werden, so erläfst die Chancery den Writ of Summons auf Grund eines Erlasses (warrant) des Speakers, welch' letzterer im Falle, dafs das Haus tagt, auf Grund einer Order des Hauses, sonst vom Speaker aus eigener Amtspflicht ausgestellt wird. In ersterem Falle ergeht die Order auf Grund eines speziellen Antrages (Motion of Writ), der in der Regel vom Chief Whip der Regierung gestellt wird. Vgl. darüber May, Parl. Pract., p. 595 ff.

[2] Vgl. G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901, p. 344 bis 399, ferner Anson, Law and Custom of the Constitution, I. p. 75—139; über die jüngste Wahlreform von 1884/85 den Commentar von Renwick Seager, The Representation of People Act, 1885. Über die geschichtliche Entwicklung des Wahlrechtes tritt nun zur älteren Literatur (vor allem Oldfield) das Werk von Porritt, The Unreformed House of Commons, Vol. I. p. 1—118.

Das englische Unterhaus besteht seit der letzten Wahlreform von 1885 aus 670 Abgeordneten, die zu weitaus überwiegendem Teile in Einzelwahlkreisen (single-membered constituencies) gewählt werden[1]. Die sehr zahlreichen einzelnen Rechtstitel zum Wahlrechte lassen sich in drei Gruppen einteilen: 1. Grundeigentum von verschiedenen Ertragswerten als Titel; 2. Miete oder Pacht von Immobilien (Occupation), 3. Aufenthalt von einer gewissen Dauer (sechs Monaten bis zu einem Jahre) verbunden mit der Innehabung einer selbständigen Wohnung (household-Wahlrecht) oder auch Innehabung eines bestimmten Wohnraumes als Aftermieter oder auf Grund eines Dienstverhältnisses (Lodgers and Services Vote). Neben dem durch die Wahlreformen von 1867 und 1884 geschaffenen weitesten Wahlrechte, dem Household und Lodgers Vote, bestehen aber auch die älteren und ältesten Rechtstitel zum Wahlrecht fort, wie z. B. die der Rechtsnachfolger von Freemen in einer alten Stadtcorporation. Die Wahlfähigkeit ist gebunden an das männliche Geschlecht, die Erreichung der Grofsjährigkeit und den Besitz der Staatsbürgerschaft. Sie wird ausgeschlossen durch vorhandene Geistesstörung, Empfang von öffentlichen Armenunterstützungen in den letzten zwölf Monaten, durch die Peerschaft, durch Bekleidung gewisser Ämter (Sheriff, Returning Officer), endlich als Folge von Verurteilung wegen schwerer Verbrechen (Felonies) oder bestimmter, mit den öffentlichen Wahlen zusammenhängender Delicte. Nicht der Verlust der Wahlfähigkeit, wohl aber die Erledigung des innegehaltenen Parlamentssitzes wird herbeigeführt durch die Annahme gewisser Kronämter.

Die Wahl wird abgehalten auf Grund von permanent geführten Listen, die alljährlich zu gesetzlich feststehenden Terminen im öffentlichen contradictorischen Verfahren vor den hierzu bestellten Spezialrichtern (Revising Barrister) richtiggestellt werden. Die Wahl wird öffentlich vollzogen auf Grund der Ballot Acte von 1872; innerhalb zweier Tage in einer Grafschaft, am selben Tage in einem Borough — vom Empfang

---

[1] Nur die Universitäten von Oxford, Cambridge und Dublin als Wahlkörper, ferner die City of London und diejenigen Städte zwischen 50000 und 165000 Einwohnern, die früher schon zwei Abgeordnete besafsen, machen von obiger Regel eine Ausnahme. Anson, I. p. 128.

des Writ of Summons an gerechnet — mufs der wahlleitende Beamte die Wahl ausschreiben, die sodann in einer Grafschaft innerhalb neun Tagen, in einem städtischen Bezirke innerhalb vier Tagen stattfinden mufs. An dem hierfür kundgemachten Tage mufs die Nomination der Candidaten schriftlich eingereicht werden, wobei aufser den zwei Proponenten noch die Unterschriften von acht Wählern als Unterstützer erforderlich sind. Wenn innerhalb einer Stunde nach Veröffentlichung der Nomination keine Gegencandidaten nominiert worden sind, so gelten die nominierten Candidaten als gewählt und es findet keine Abstimmung statt. Im gegenteiligen Falle wird die geheime Abstimmung durch Stimmzettel (Poll) für einen Tag angeordnet, der in Boroughs nicht später fallen darf als drei Tage, in den Counties nicht weniger als zwei und nicht mehr als sechs Tage nach der Nomination. Nach vollzogener Wahl ist auf den Rücken des Writ of Summons das Resultat der Wahl in Form eines Certificates (Return) zu schreiben, das an den Clerk of the Crown in Chancery zurückgesendet wird. Auf Grund sämtlicher Returns wird im Crown Office eine Liste angefertigt, die von dort dem Clerk des House of Commons übergeben wird. Im Falle der einzelnen Nachwahl wird hierüber ein Zertifikat vom Crown Office an den Clerk des Unterhauses unmittelbar gesendet; der neugewählte Abgeordnete mufs die vom Public Bill Office des Unterhauses anzufertigende Bestätigung über das Eintreffen jenes Returns zwecks Legitimation auf den Tisch des Hauses niederlegen.

An dem durch die Proclamation angekündigten Tage versammeln sich die neugewählten Abgeordneten im Sitzungssaale des Hauses sowie auch gleichzeitig die Lords im Oberhause erscheinen. Als Eröffnungsstunde des Parlamentes ist regelmäfsig die zweite Nachmittagsstunde festgesetzt. Aber gewöhnlich kommen viele Mitglieder schon lange vorher: manche sichern sich ihren Platz in der durch die Gewohnheit des Hauses anerkannten Form, indem sie schon in der vorhergehenden Nacht den Saal betreten.

Für das Weitere ist nun zu unterscheiden, ob ein neugewähltes Parlament seine erste Session hält oder nicht[1]. Im

---

[1] Vgl. Anson, I. p. 63—68, May, Parl. Pract., p. 150—153 Macdonagh, The Book of Parliament, p. 96—115.

ersteren Falle besitzt das Haus keinen Präsidenten; daher werden bis zu dessen endgültiger Erwählung die wenigen inzwischen notwendigen Formalacte durch den Clerk des House of Commons vorgenommen. Dieser nimmt um 2 Uhr den Sitz am Tische des Hauses ein. Das Szepter des Hauses, das sonst regelmäfsig dem Speaker durch den Serjeant-at-Arms vorangetragen wird, ist jetzt in formloser Weise in das Haus gebracht worden und ruht nicht wie sonst auf, sondern unter dem Tische, zum Zeichen dafür, dafs das Haus noch nicht formell als solches constituiert ist. Die erste Voraussetzung hierzu, die Wahl des Speakers, kann aber nicht erfolgen, solange nicht die Krone ihre Einwilligung dazu erteilt hat. Daher warten die Commons, was natürlich nur einige Minuten dauert, auf ihren Plätzen solange, bis der „Black-Rod“, der Bote vom schwarzen Stabe, aus dem House of Lords herüberkommt und die Commons auffordert, sich in das Oberhaus zu begeben[1].

Die Abgeordneten, der Clerk voraus, begeben sich nun durch den langen beide Häuser verbindenden Gang in den Sitzungssaal der Lords und bleiben an der Barre desselben stehen. Hier ist nun mittlerweile der Souverän, von seinem Hofstaate umgeben, erschienen und hat im Thronsessel Platz genommen; oder, wenn das Parlament durch Vertretung eröffnet wird, so hat inzwischen die Commission der fünf Lords, an der Spitze der Lordkanzler, auf einer Bank, die unter dem Throne, aber über den Sitzen der übrigen Lords erhöht steht, Platz genommen[2]. In letzterem Falle verkündigt der Lordkanzler den Versammelten, dafs es dem Souverän gefallen habe, nicht persönlich hier zu erscheinen, sondern vielmehr ihn und die anderen genannten Lords durch Letters Patent zu ermächtigen, dafs sie die Eröffnung und Constituierung dieses Parlamentes an seiner statt und in seinem Namen vornehmen, worauf die Patente verlesen werden. Sodann richtet der Lordkanzler an die Anwesenden folgende Ansprache:

---

[1] Dieses Amt ist ein sehr angesehenes Ehrenamt, das gewöhnlich von einem pensionierten hohen Offizier bekleidet wird.

[2] Königin Viktoria hat in ihrer Regierungszeit das Parlament 29mal persönlich, 43mal durch Commission eröffnet, König Edward VII. bisher immer persönlich.

„Mylords and Gentlemen! Uns ist von Seiner Majestät der Befehl geworden, Euch wissen zu lassen, daſs es Seiner Majestät Wille ist, alsbald, wenn die Mitglieder der beiden Häuser den Eid abgelegt haben, die Gründe für die Einberufung dieses Parlamentes bekanntzugeben; und da es notwendig ist, daſs vorerst ein Speaker für das Haus der Gemeinen gewählt werde, so ist es Seiner Majestät Wunsch, daſs Sie, geehrte Herren vom Hause der Gemeinen, sich an den Platz begeben, wo Sie Ihren Sitz haben, und dort sogleich an die Wahl einer geeigneten Person zum Speaker schreiten, und daſs Sie solche Person an diesem Platze am nächsten Tage um 12 Uhr mittags vorstellen behufs Erlangung der königlichen Bestätigung."

Nunmehr ziehen sich die Commons mit ihrem Clerk von der Barre des Oberhauses in ihre Kammer zurück und es beginnt die Speakerwahl. Diese wird in der Weise vorgenommen, daſs der Clerk sich von seinem Sitze am Tische erhebt und mit dem Finger auf einen anwesenden Abgeordneten hindeutet. Letzterer ist ihm nach vorgängiger Übereinkunft der Majoritätspartei als Antragsteller in betreff der Person des Speaker bezeichnet worden. Ebenso, also ohne daſs der Clerk ein Wort zum Hause zu sprechen die Erlaubnis hätte, gelangt nach dem Antragsteller der zweite, den Antrag unterstützende Abgeordnete zum Worte. Die Annahme des Antrages und damit die Wahl des Speaker erfolgt sehr häufig durch Acclamation. Nur in den wenigen Fällen, in denen dem Candidaten der Regierung und ihrer Mehrheit ein Gegencandidat der Minorität entgegentritt, muſs eine Abstimmung stattfinden.

Der neugewählte Speaker erhebt sich sogleich von seinem Sitze und hält eine kurze Dankesrede an das Haus. Sodann führen Antragsteller und Unterstützer ihn zu seinem Präsidentensitze. Nun wird auch das Szepter auf den Tisch gelegt, der Leader of the House und der Führer der Opposition richten an den Vorsitzenden Glückwunschreden, worauf dann ersterer den Antrag auf Vertagung des Hauses stellt, was vom Speaker als angenommen verkündet wird.

Am nächsten Tage vollendet die feierliche Zeremonie der königlichen Bestätigung der Speakerwahl diesen ersten Act der Constituierung. Wieder erscheint der „Black-Rod"; aber diesmal findet er, dessen Herannahen der Türhüter des Unter-

hauses laut anmeldet, die Türen des Sitzungssaales fest verriegelt und verschlossen. Erst nach dreimaligem Klopfen und Anruf wird ihm aufgetan. Das ist eine bis zur Gegenwart überlieferte Vorsichtsmafsregel aus den alten Zeiten, da das Haus Botschaften der Krone mehr fürchtete als erwartete, sich und seine Beratungen vor unberufenen Eindringlingen mühsam zu schützen suchte: ein Brauch, der seit Jahrhunderten, natürlich nur noch als erinnerungsreiche Form, aber darum besonders pietätvoll festgehalten und geübt wird. Auf die Aufforderung des Boten folgt der Speaker, von vielen Abgordneten begleitet, abermals an die Barre des Oberhauses und richtet an die dortselbst ihn erwartende königliche Commission die Worte:

„Ich habe Euere Lordschaften damit bekannt zu machen, dafs in Befolgung des königlichen Befehles Seiner Majestät getreue Commons in der Ausübung ihrer unbezweifelbaren Rechte und Privilegen dazu geschritten sind, den Speaker zu wählen. Ihre Wahl ist auf mich gefallen und ich stelle mich daher an Euerer Lordschaften Barre vor, indem ich mich selbst der gnädigen Bestätigung durch Seine Majestät ehrfurchtsvoll unterwerfe."

Hierauf erwidert der Lordkanzler, den Speaker mit Namen anredend:

„Es ist uns befohlen, Euch die Versicherung zu geben, dafs Seine Majestät so sehr überzeugt ist von Euerem Eifer für den öffentlichen Dienst und Euerer unbezweifelbaren Tüchtigkeit, um all die schwierigen Pflichten der Stellung auszuführen, zu der Euch die getreuen Commons gewählt haben, dafs Seine Majestät sehr gerne Euere Erwählung zum Speaker billigt und bestätigt."

Sodann richtet der Speaker neuerdings das Wort an die königliche Commission und bittet, dafs Seine Majestät in dem Falle, da er in Ausübung seiner Pflichten und in Aufrechterhaltung der Rechte und Privilegien der Commons unversehens in Irrtum verfallen sollte, ihm allein und nicht den allezeit getreuen Gemeinen den Tadel aufrechnen möge. Sodann folgt die seit Jahrhunderten hergebrachte Aufzählung der Rechte und Privilegien der Gemeinen durch den Speaker. Diese ganze Peroration wird im wesentlichen in derselben Fassung und

Form abgehalten, wie in den Tagen der Königin Elisabeth, aus der sie zuerst überliefert ist.

Mit der feierlichen Bestätigung und Anerkennung dieser Rechte und Privilegien durch die Krone endigt der ganze Staatsact und der Speaker kehrt, nunmehr in volle Amtsgewalt eingesetzt, in das Unterhaus zurück, dem er Bericht erstattet und nochmals seinen Dank ausspricht[1].

Sodann erinnert der Speaker das Haus daran, dafs die nächste und wichtigste zur Constituierung des Hauses erforderliche Pflicht die Ablegung des gesetzlich erforderten Eides ist[2]. Er selbst, auf der obersten Stufe seines Sitzes stehend, legt als erster den Eid ab und unterschreibt die aufliegende Eidesrolle. Ihm folgen die anderen anwesenden Abgeordneten. Der nächste und wohl auch der zweitnächste Tag sind fernerhin der Eidesleistung gewidmet. Denn nur in einer vollen Sitzung kann diese Formalität vorgenommen werden. Insolange ein Abgeordneter den Eid nicht abgelegt hat, darf er, vom Falle der Speakerwahl abgesehen, seine Stimme nicht abgeben, und mufs jenseits der Barre Platz nehmen, widrigens er schweren, durch besondere Gesetze ausgesprochenen Geldstrafen für jeden einzelnen Fall des Zuwiderhandelns ausgesetzt ist[3].

Sobald nun der gröfsere Teil der Abgeordneten den Eid abgelegt hat, folgt im Falle der ersten Session eines neuen Parlamentes der letzte zur Eröffnung desselben notwendige Act: die Bekanntgabe der Gründe der Einberufung durch die

---

[1] Vgl. die Wiederwahl des Speaker Gully am 3. und 4. Dezember 1900 in Parl. Debates (88) 1900, p. 9—14.

[2] Über die geschichtliche Entwicklung des Abgeordneteneides siehe unten S. 318 flg. Die Eidesleistung erfolgt gegenwärtig gemäfs Standing Order 84 zu jeder Stunde, solange die Sitzung dauert, jedoch bevor die eigentliche Tagesordnung begonnen oder erst wenn sie erledigt worden ist. Doch darf keine Verhandlung oder Debatte dadurch unterbrochen werden. Der Eid wird an dem Tische des Hauses von dem Clerk abgenommen.

[3] Die Rechtsfragen in betreff der Eidesleistung sind jetzt geregelt durch die Acte 26 und 30 Vict. c. 19 und 31 und 32 Vict. c. 72, die eine für alle Confessionen einheitliche Eidesformel geschaffen haben, welche einfach lautet: „Ich schwöre, dafs ich treu sein und aufrichtige Untertanschaft Sr. Majestät dem König Edward, seinen Erben und Nachfahren, leisten will gemäfs dem Gesetze. So wahr mir Gott helfe!“

Thronrede. In allen anderen Sessionen, in denen weder Speakerwahl noch Beeidigung der Abgeordneten mit Ausnahme der inzwischen nachgewählten erforderlich ist, erfolgt dieser Act sogleich am Tage, auf den das Parlament einberufen ist, und zwar wird diese Staatshandlung entweder durch den Souverän persönlich inmitten seines Hofstaates oder durch die Commission der fünf Lords, in beiden Fällen im Oberhause im Beisein der Commons und des Speaker, die hierzu aus ihrer Sitzung dahinberufen werden, vorgenommen.

Damit ist der Act der Constituierung des Parlamentes vollendet und die Session eröffnet. Jetzt erst kann das Unterhaus seine Tätigkeit legal beginnen. Die Thronrede oder, um den staatsrechtlich genauen Ausdruck anzuwenden, die Eröffnung der Gründe für die Berufung des Parlamentes vom vom Thron aus, schafft die rechtliche Voraussetzung für die Beratungen der beiden Häuser[1]. Dies mufs umsomehr betont werden, als diese Rechtsauffassung von der Bedeutung der Thronrede auf dem Continente nicht rezipiert worden ist[2].

Die Thronrede gibt, was ihren Inhalt betrifft, in grofsen Zügen das legislative Programm der Session kund, spricht sich über den Zustand der äufseren Politik sowie die Lage in den Kroncolonien aus und kündigt in einem ständigen, besonders an das Unterhaus gerichteten Absatze die baldige Vorlegung der Budgetpräliminarien für die Erfordernisse des laufenden Jahres an. Damit ist die Bahn für die Beratungen des Hauses vorgezeichnet, die regelmäfsig mit der Debatte über die Thronrede und deren Erwiderung beginnen.

Der allgemeine politische Charakter der Thronrede hat zur Folge, dafs die Discussion hierüber regelmäfsig zu einer inhaltlich durch keine Vorschrift der Geschäftsordnung beschränkten Debatte sich gestaltet, ein Umstand, der gegenwärtig

---

[1] Bis 1877 lautet die Thronrede im Falle der Eröffnung des Parlamentes durch Commission in der Form, dafs die Lords den Namen des Souveräns in der dritten Person anführten. Seither aber spricht der Souverän auch in diesem Falle in erster Person durch den Mund des Lordkanzlers.

[2] Im Jahre 1662 verzeichnen die Journale des Hauses, dafs die Commons noch vor dem Eintreffen der Message of the King Committees gebildet und andere Geschäfte erledigt hätten. Hatsell bezeichnet dies als abnormal und verfassungswidrig. (Precedents II. 288, 291.)

bei der Durchführung des Prinzipes möglichster Vermeidung allgemeiner Debatten zur besonderen Wichtigkeit gelangt ist. Allgemeine Kritik der Regierung von jedem beliebigen Gesichtspunkte aus, Vorbringen von Beschwerden, Wünschen, Vorschlägen aller Art, wird dadurch ermöglicht. Die ganze äufsere und innere Politik steht jeweils zur Discussion. Die Form ist dabei die, dafs sogleich nach Mitteilung der Thronrede durch den Speaker der Antrag auf Erwiderung derselben durch eine Adresse von einem hierzu bestellten, meist jüngeren Mitgliede der Regierungspartei gestellt und von einem zweiten unterstützt wird[1]. Während diese Adresse früher einen dem Wortlaute der Thronrede genau folgenden Text besafs, ist es längst üblich geworden, die Adresse als eine ganz kurze Formulierung des Dankes an die Krone vorzunehmen.

Die weiteren Debatten vollziehen sich nun wieder in der für das englische Parlamentsverfahren charakteristischen, streng formellen Weise. Jede im Hause vertretene politische Richtung, die sich zu Gehör zu bringen wünscht, jeder Abgeordnete, der schon zu Beginn der Session in irgend einem Punkte das legislative Programm der Regierung beeinflussen, die Minister oder die öffentliche Meinung auf irgend eine Frage hinlenken will, tut dies in der Form, dafs er ein Amendement zu der Adresse einbringt, in welchem der jeweils in Betracht gezogene Gegenstand als Zusatz zum Inhalte der Thronrede beantragt wird[2]. So bringt die irische Partei fast regelmäfsig ein Amendement

[1] Es ist eine charakteristische Erscheinung, dafs altem Herkommen zufolge Antragsteller und Unterstützer der Adresse bei dieser Tätigkeit stets in Hoftracht oder in Milizuniform erscheinen.

[2] Beispiele für Thronrede und Amendements im Anhang. Die gegenwärtige Praxis ausgedehnter, durch formelle Amendements genährter Debatten zum Adrefsantrage ist auch eine der Folgen der so wesentlichen Verringerung der Gelegenheiten zu allgemeinen politischen Debatten im Laufe des 19. Jahrhunderts. Nach den mir vom Clerk des Hauses freundlichst zur Verfügung gestellten statistischen Tabellen über die Tätigkeit des Hauses — einem sehr wertvollen Behelf, den ich hier und im folgenden vielfach benutzt habe — ist von 1801—1879 die Adresse fast regelmäfsig nach einmaliger Vertagung erledigt worden. Nur in wenigen Sessionen werden 2—3 Tage dazu benötigt. Seit 1880 und 1881, in welch' letzterem Jahre 10 Sitzungen der Adrefsdebatte geopfert werden, schwankt die hierfür erforderliche Zeit zwischen 6 (1882) und 16 (1887).

ein, das den Mangel eines Vorschlages auf Einführung der Selbstregierung für Irland im legislativen Programme der Regierung tadelt. Auf diese Weise wird alljährlich die irische Frage gleich zu Beginn der Session zur Discussion gestellt.

Die Zahl der Amendements ist in den letzten Jahren aufserordentlich grofs geworden und daher hat sich die Adrefsdebatte immer mehr in die Länge gezogen. Seit Einführung der Cloture läfst die Regierung allerdings nach Ablauf einer als gebührend angesehenen Zahl von der Adrefsdebatte gewidmeten Sitzungen Schlufs der Debatte eintreten und schneidet damit die Discussion sowie alle erübrigenden Amendements ab. In den Sessionen von 1902 und 1903 z. B. hat die Adrefsdebatte 10 und 8 Sitzungen in Anspruch genommen. Die Zahl der eingebrachten Amendements betrug 12 respective 13. In früheren Jahren mufste sich das Haus, der alten Geschäftsordnung gemäfs, zunächst in ein Committee verwandeln und in diesem den Entwurf der Adresse beschliefsen, worauf man bei Aufbringung des Report im Plenum eine zweite Debatte über die Adresse abführte. Dieses Verfahren ist durch Standing Order 9 vom 29. Februar 1888 zum Zwecke der Abkürzung der Verhandlungen beseitigt worden.

Obgleich seit jeher die Debatten über die Thronrede factisch das erste wesentliche Geschäft des Unterhauses bilden, so besteht dennoch keine rechtliche Verpflichtung hierzu. Im Gegenteil: das Haus kann seine Beratungen mit jeder beliebigen Mafsregel beginnen, die es zu beraten wünscht. Um dem Ausdruck zu verleihen, wird auch heute noch eine schon zu Beginn des 17. Jahrhunderts beurkundete Verfahrensweise sorgfältig beobachtet. Es wird nämlich sogleich nach der Rückkehr des Speaker vom House of Lords eine vom Clerk zu diesem Zwecke vorbereitete Bill vom Hause in erster Lesung angenommen und erst nach Beendigung dieser Formalität die Thronrede mitgeteilt und in die Debatte darüber eingegangen [1]. Auch steht es überhaupt dem Hause frei, formelle Geschäfte, wie Erledigung des Einlaufes, Mitteilung der in der Vertagungszeit erlassenen Wahlausschreiben, Verkündigung der üblichen

[1] Im House of Lords ist dieses Verfahren ausdrücklich durch Standing Order 2 festgesetzt.

Sessional Orders usw. vorzunehmen, ehe die Thronrede mitgeteilt worden ist. Im übrigen geht sodann neben der Beratung der Adresse die Erledigung anderweitiger Geschäfte des Hauses ungestört vor sich. Vom ersten Tage an werden zahlreiche Bills sowohl der Regierung wie privater Abgeordneten im Hause eingeführt und zur ersten Lesung gebracht, sodann auch sonstige Anträge zur Debatte gestellt, Interpellationen beantwortet usw. Die gleichfalls in den ersten Tagen stattfindende Bildung der Standing Committees, die Beantragung und Bildung von Select Committees, die Erledigung der ersten Formalien in betreff eingereichter Private Bills sowie die Vornahme der Verlosung der zeitlichen Plätze für die von den nicht offiziellen Mitgliedern eingebrachten Public Bills, alles dies und selbstverständlich eine Reihe sonstiger Formalitäten häufen sich gerade in den ersten Tagen. Die Aufteilung des eigentlichen Arbeitstoffes des Hauses, nämlich des Public Business, liegt gegenwärtig vollständig in den Händen der Regierung. Der erste Lord des Schatzes als Leader des Hauses macht sogleich zu Beginn die notwendigen Mitteilungen darüber, wie die Regierung in den ersten Tagen und Wochen der Session die Geschäfte einzuteilen gedenkt. In welcher Weise dabei das Einvernehmen mit der Opposition regelmäfsig gepflogen wird, läfst sich besser an anderer Stelle besprechen[1].

Historisches.

Auf die historischen Momente in betreff der Einberufung und Eröffnung des Parlamentes ist oben mehrfach hingewiesen worden (vgl. S. 57), es bedarf daher nicht nochmaliger Beschäftigung damit an dieser Stelle. Hingegen mufs die Geschichte des Abgeordneteneides hier in kurzem dargestellt werden.

---

[1] Als Beispiel für die Constituierung des Hauses sei die Session 1904 angeführt: Eröffnung des Hauses am 31. Januar, Thronrede am 2. Februar. Am selben Tage Annahme der Sessional Orders. Am 3. Februar Annahme der üblichen Resolution betreffs der Verlosung der Plätze für Private Member Bills. Am 8. Februar Beschlufs auf Bildung des Committee of Selection, an demselben Tage Beschlufs auf Bildung des Standing Orders Committee, am 15. Februar Bildung des Public Petitions Committee, 19. Februar Beschlufs auf Bildung des Committee of Supply, am 22. Februar wird das House and Kitchen Committee gebildet, 5. März Bildung des Committee on Public Accounts.

Dem mittelalterlichen Unterhause ist der besondere Eid des Abgeordneten als rechtliche Bedingung seiner Function unbekannt; die Einführung dieses Requisites hängt vielmehr ausschliefslich mit den religionspolitischen Kämpfen des 16. Jahrhunderts zusammen. Der erste Eid, der den Mitgliedern des Unterhauses auferlegt wurde, ist durch die die Staatskirche fest begründende Supremacy Acte Elisabeths (1563 1 Elis. c. 1) geschaffen und der Eid seit 1566 tatsächlich geleistet worden[1]. Der Schwur (Oath of Supremacy) lautete dahin, dafs jeder Abgeordnete eidlich zu erklären hatte, dafs der englische Souverän der einzige und höchste Regierer dieses Königreiches sei, sowohl in kirchlichen als weltlichen Dingen. Im Jahre 1610 kamen zwei neue Eide hinzu: der Oath of Allegiance and Abjuration, eine Folge der durch die Pulververschwörung hervorgerufenen antikatholischen Gesetzgebung. Mit diesen Eiden beschwor jeder Abgeordnete, dafs er die vom Papste in Anspruch genommene Befugnis, den Souverän abzusetzen, leugne und dafs er freien Herzens erkläre, „to abhor detest and abjure as impious and heretical the damnable doctrine and position, that princes which be excommunicated or deprived by the pope, may be deposed or murdered by their subjects or whatsoever.“ Hierzu kam seit 1678 die von jedem Abgeordneten geforderte Erklärung gegen die Transsubstantiation, die am Tische des Hauses in pleno abgegeben werden mufste. Alle diese Eide wurden vor dem Lord Steward oder dessen Stellvertretern in einem Saale des Westminsterpalastes abgelegt. Unter Wilhelm III. wurden einige Abänderungen in der Eidesformel vorgenommen. Es trat an die Stelle des alten Oath of Allegiance die einfache Erklärung der Untertanstreue gegen den König und die Königin, im übrigen aber blieben die Bestimmungen über den Eid unverändert in Kraft, bis es 1828 endlich gelang, die Katholikenemanzipation durchzuführen, und das Parlament sich entschlofs, die verschiedenen sogenannten Test Acts zu beseitigen.

Die Eidesgesetzgebung hatte also zunächst den Zweck, Bekenner des katholischen Glaubens vom Unterhause auszuschliefsen. Versuche, die unter Karl I. gemacht wurden, um auf gleiche Weise auch die protestantischen Sectierer, die Dissenter oder Nonconformisten, auszuschliefsen, schlugen fehl; nur die Quäker und Mährischen Brüder blieben als Eidverweigerer ausgeschlossen. Die Juden waren schon durch die Fassung dieser Eidesformel eo ipso von der Function als Mitglieder des Unterhauses ausgeschlossen, da die Voraussetzung für alle diese Eide selbstverständlich das Bekenntnis zur christlichen Religion bildete. Auch die Reform des Eidesrechtes vom Jahre 1828 beliefs in der Eidesformel die Worte „auf den wahren Glauben eines Christen“ und schlofs damit noch immer die Bekenner des jüdischen Glaubens aus. Seit 1832 begann die Agitation für die Emanzipation der Juden auch in dieser Hinsicht. Man wies darauf hin, dafs kein Gesetz sie ausdrücklich vom Parlament ausschliefse und dafs diese so weitgehende Wirkung des erwähnten Zusatzes der Eidesformel daher von dem Gesetze über den Abgeordneteneid gar

[1] Parry, 215; Porritt, loc. cit. I. p. 128; Hatsell II. p. 79—85.

nicht beabsichtigt sei. Aber erst im Jahre 1858 hatten diese Bestrebungen Erfolg. Das Gesetz 21 und 22 Vict. c. 48 setzte an die Stelle der drei alten Eide einen einzigen für die Protestanten aller Kirchen und Secten und ermöglichte es zugleich dem Unterhause, einen Juden als Abgeordneten zuzulassen, zu welchem Zwecke die Eidesformel einfach mittelst Sessional Order geändert wurde. Dem Oberhause blieb es freigestellt, Lords jüdischen Glaubens auszuschliefsen. 1860 wurde die betreffende Sessional Order zur Standing Order erhoben. Im Jahre 1866 wurde endlich eine und dieselbe Eidesformel für Bekenner aller Religionen festgesetzt (29 und 30 Vict. c. 19), und indem jene Worte, die den christlichen Glauben voraussetzen, wegfielen, damit auch den Juden die volle parlamentarische Rechtsfähigkeit verliehen.

Übersieht man diese ganze Entwicklung, so erkennt man, dafs der Abgeordneten-Treueid keinen dem Wesen des Parlamentarismus inhärierenden staatsrechtlichen Gedanken vorstellt. Er ist vielmehr blofs eines von den politischen Mitteln gewesen, die angewendet worden sind, um den Kreis der zur Mitwirkung im Parlament berechtigten Personen in bestimmter Richtung zu verengern. Von diesem Gesichtspunkte aus ist aber auch die letzte Phase, welche dieses Institut in England neuestens durchgemacht hat, zu betrachten: die Eidesverweigerung des Freidenkers Bradlaugh und die damit gegebene Frage des Eides confessionsloser Abgeordneter. Es ist hier nicht notwendig, den verwickelten Verlauf dieses durch eine Reihe von Jahren hingezogenen und für das englische Unterhaus nicht gerade rühmlichen Kampfes eines Einzelnen wider die grofse Mehrheit vorzuführen; es genügt, daran zu erinnern, dafs dieser Kampf durch die Zähigkeit und Charakterstärke Bradlaughs der von ihm vertretenen Idee der Gewissensfreiheit zum Siege verholfen hat. Im Jahre 1888 gab das Parlament die neueste Eidesacte (Oath Act 1888), die denjenigen, die sich aus religiösen Gründen oder aus erklärtem Atheismus weigern, einen Eid unter Anrufung Gottes zu leisten, freistellt, an dessen Statt eine einfache Erklärung abzugeben [1].

Zweites Kapitel.

Schliefsung der Session und des Hauses [2].

Wie die Einberufung des Hauses, so liegt auch die Beendigung seiner Tätigkeit formell — von einem einzigen Fall abgesehen — völlig in der Hand der Krone. Eine solche kann

[1] Über die kaum übersehbaren Parlamentswirren und gerichtlichen Prozesse, in denen sich der zähe Kampf Bradlaughs um sein Recht abspielte, vgl. May, Parl. Pract., 160—165, Mac Carthy, History of my own time, V. 27—40, Annual Register 1880, p. 57, 70—76, 1881, p. 15—32, 1882, p. 139—146, 1888, p. 51; Anson, loc. cit. I. p. 87—89.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 42 ff., Aufl. v. 1851 p. 107 ff.; Anson, loc. cit. I. p. 68—74.

auf zweifache Weise erfolgen: durch Auflösung des Hauses mittelst einer unter dem grofsen Siegel zu erlassenden königlichen Proclamation oder durch Prorogation.

Die Auflösung (Dissolution) wurde in früheren Jahrhunderten oft durch den Souverän den ins Oberhaus beschiedenen Commons persönlich angekündigt. Seit 1681 ist dies nur noch einmal, nämlich 1818 durch den Prinzregenten für Georg III., geübt worden. Der gewöhnliche Vorgang ist der, dafs das Haus in der sogleich zu erwähnenden Form prorogiert und kurz darauf durch Proclamation aufgelöst, das neue Haus gleichzeitig einberufen wird[1]. Seit der Septennial Act ist, rechtlich genommen, die Auflösung auch ohne Ausübung der königlichen Prärogative möglich: nämlich durch den vollständigen Ablauf der durch jenes Gesetz dem Parlamente vorgeschriebenen Lebensdauer von sieben Jahren. Aber dieser Fall ist bisher nicht praktisch geworden. Kein Parlament hat auf solche Weise sein gleichsam natürliches Ende gefunden. Bis zum Jahre 1867 gab es ferner einen dritten ipso facto wirkenden Rechtsgrund für die Dissolution: nämlich den Übergang der Krone an den Nachfolger. Schon Wilhelm III. hatte die Schwierigkeiten, die sich aus dieser mittelalterlichen Auffassung von dem Erlöschen der Vollmacht des Parlamentes durch das Erlöschen des Willens seines Einberufers wiederholt ergeben hatten, zum Teil beseitigt: durch Parlamentsacte 7 u. 8, Will. III. c. 15 wurde bestimmt, dafs das letzte Parlament eines Souveräns noch sechs Monate nach seinem Hingang zu functionieren berechtigt sei. Für den Fall des Todes eines Königs während der Zeit, da das Parlament aufgelöst ist, traf das Gesetz von 1797 (37 Geo. III. c. 127) Vorkehrung. Die Wahlreformacte von 1867 endlich machte die Fortdauer eines Parlamentes völlig unabhängig vom Tode des Souveräns und Thronanfall.

Die Prorogation ist ein feierlicher Act der Krone, durch welchen die Tätigkeit beider Häuser des Parlamentes rechtskräftig beendet wird, indem ihr Wiederbeginn auf einen späteren, gleichzeitig bekanntgegebenen bestimmten Tag verlegt

[1] In neuerer Zeit sind wiederholt (1837 u. 1897) Fälle vorgekommen, in denen der Souverän die Absicht der baldigen Auflösung in der die Prorogation aussprechenden Thronrede bekanntgab.

wird. Sie ist das regelmäfsige Mittel, durch welches eine Session des Parlamentes zum Abschlufs gebracht wird. Ihre unmittelbare Wirkung ist Aufhören der Sitzungen, Erlöschen der vom Hause seinen Ausschüssen gegebenen Vollmachten, Nichtigkeit aller bis dahin unternommenen legislativen Stadien einer Bill, die noch nicht beide Häuser passiert hat. Nur etwaige anhängige Ministeranklagen (Impeachments) sowie die im Oberhause anhängigen Appeals werden von dem Sessionsschlusse nicht berührt. Die Prorogation mufste ehemals, wenn sie ein neugewähltes und zum bestimmten Termin einberufenes Parlament betraf, an dem ersten Tage der Session beiden Häusern durch ein besonderes Writ bekannt gegeben werden, das der Lordkanzler im Oberhause den Lords und den vor der Barre erscheinenden Commons verlas oder sie erfolgte durch Commission der fünf Lords. Das ist durch die Acte von 1867 (30 u. 31 Vict. c. 81) geändert. Seither erfolgt die Hinausschiebung des Eröffnungstermines auch in solchem Falle durch einfache Proclamation. Zur Beendigung einer Session mufs aber gegenwärtig ebenso wie früher die Prorogation durch feierliche Verkündigung, sei es des Souveräns persönlich oder der von ihm beauftragten Commission von fünf Lords im Oberhause erfolgen.

Die Einberufung eines auf einen bestimmten Termin einberufenen oder prorogierten Parlamentes auf einen früheren Tag kann seit den Gesetzen 37 Geo. III. c. 117 u. 33 u. 34 Vict. c. 51 gleichfalls durch blofse Royal Proclamation erfolgen, wobei aber der Termin auf mindestens sechs Tage nach dem Datum der Proclamation anberaumt sein mufs. Das Haus kann sich selbst aus freiem Entschlusse vertagen: ein solches Adjournment, von dem in anderem Zusammenhang mehr zu sagen sein wird, hat keinerlei Rechtswirkungen auf den Lauf der Parlamentsgeschäfte. Die Krone kann sich aber dieser Form nicht bedienen, um etwa einen zeitweiligen tatsächlichen Stillstand der Parlamentstätigkeit herbeizuführen: allerdings ist das Recht dazu von den Stuarts in Anspruch genommen worden aber es ist nie zur Anerkennung gelangt. Durch neuere Gesetze — 39 u. 40 Geo. III. c. 14 u. 33 u. 34 Vict. c. 81 — hat die Krone jedoch einen gewissen rechtlichen Einflufs auf die Wirksamkeit eines Adjournment erlangt: wenn solches länger

als 14 Tage dauert, kann die Krone den Wiederbeginn der Sitzungen durch Royal Proclamation auf einen bestimmten Tag anberaumen, der aber nicht früher als sechs Tage nach dem Tage der Proclamation angesetzt sein darf.

Es bedarf keiner weiterer Ausführungen darüber, dafs die Ausübung auch dieser Prärogative der Dissolution und Prorogation längst an die conventionellen Normen gebunden ist, die insgesamt das Wesen der parlamentarischen Regierung ausmachen: dafs es also stets verantwortliche Acte des Cabinet sind, die in der Billigung durch die Mehrheit des Unterhauses ihren Rückhalt finden müssen. Die Prärogative der Auflösung kann allerdings durch den die Verantwortung übernehmenden Minister auch dann ausgeübt werden, wenn er die Mehrheit des aufgelösten Hauses nicht für sich hat; jedoch mufs er dafür das Vertrauen der Mehrheit des neuen Unterhauses besitzen. Dafs dies möglich ist, hat sich in der berühmten durch Pitt ausgenützten Parlamentskrise von 1784 gezeigt und nicht minder im Falle von 1834, als das Minoritätscabinet Peel-Wellington an die Wählerschaft — allerdings vergeblich — appellierte. Dafs dieses Vorgehen constitutionell, d. h. legal im Sinne des während des 18. und 19. Jahrhunderts entwickelten Gedankensystemes der parlamentarischen Regierung, ist, darüber ist zwar in früheren Zeiten viel gestritten worden; die herrschende Auffassung hat die Frage aber längst und mit guten Gründen bejaht[1].

Drittes Kapitel.

Beschlufsfähigkeit und Einteilung der Sitzungen des Unterhauses[2].

Voraussetzung der Tagung des Hauses, der Eröffnung jeder einzelnen Sitzung ist die Anwesenheit der zur Beschlufsfähigkeit nach Parlamentsrecht erforderlichen Zahl von Abgeordneten. Diese Zahl beträgt vierzig, wobei der Vorsitzende miteinzu-

---

[1] Vgl. Dicey, Constitutional Law, p. 356—361, Bagehot, The English Constitution (1891), p. 240 ff.

[2] Vgl. für das Folgende besonders: Manual of Procedure (1904), p. 29—45, May, Parl. Pract., p. 205—218, Standing Orders 1—3.

rechnen ist[1]. Zu Beginn der Sitzung ist es Pflicht des Speaker, das Quorum, d. h. die Beschlufsfähigkeit festzustellen. Wenn dieses nicht beisammen ist, kann er den Serjeant-at-Arms in die Ausschufszimmer senden, um die Abgeordneten zum Betreten des Saales aufzufordern[2]. Der Speaker zählt stehend die Anwesenden und wartet, eventuell im Sessel des Clerk sitzend, bis vierzig Abgeordnete anwesend sind[3]. Ist die vierte Stunde ohne ein Quorum erreicht, so vertagt er das Haus auf den nächsten üblichen Sitzungstag. Vor vier Uhr kann die mangelnde Beschlufsfähigkeit nicht Vertagung, sondern nur Pause in den Verhandlungen bis vier Uhr herbeiführen. Dieselben Vorschriften gelten für das Haus als Committee; hier tritt nur der Chairman an Stelle des Speaker. Nur wird in solchem Falle die Vertagung immer durch den herbeigeholten Speaker ausgesprochen. Eine Botschaft von der Krone „macht ein Haus“, d. h. für diesen Fall gilt das Haus als rechtsgültig versammelt, wenn auch weniger als vierzig Mitglieder anwesend sind. In diesem Falle dauert die Sitzung ohne Quorum fort, solange bis die Beschlufsfähigkeit neuerlich bezweifelt wird[4].

Nun zu den Sitzungen selbst.

Das Unterhaus kann seine Sitzungen an jedem Tage der Woche abhalten und auch für den Sonntag besteht kein gesetzliches Verbot der Tätigkeit des Parlamentes. Selbstverständlich gehört aber die Abhaltung einer Sitzung am Sonntag zu den gröfsten Seltenheiten; es kommen in jedem Jahrhundert nur wenige Fälle solcher durch besondere Umstände bedingter Ausnahmen vor. Ebenso ist der Sonnabend seit mehr als einem Jahrhundert regelmäfsig kein Arbeitstag des Parlamentes und

---

[1] Im Oberhause genügen sogar drei Lords, um das Quorum herzustellen.

[2] Durch das Erscheinen des Serjeant mit dem Szepter wird jede Committeesitzung eo ipso aufgehoben. 1879 erklärte der Speaker auf dieserhalb ergangene Beschwerde, dafs dies eine alte Rechtsübung sei, und verlas eine Stelle aus einem aus dem Jahre 1805 vom Speaker Abbot herrührenden Manuscript, welche diesen Rechtsbrauch feststellt. Vgl. Jennings, loc. cit. p. 599.

[3] Hierbei werden aber nicht, wie sonst bei Abstimmungen, die Türen geschlossen, sondern jeder Abgeordnete, der während der Zählung eintritt, wird mitgerechnet. (Hatsell, Precedents II. 268 n.)

[4] Hatsell, loc. cit. II. 268; May, Parl. Pract. p. 222.

demgemäfs verfügen die Standing Orders des Hauses ausdrücklich, dafs an diesem Tage eine Sitzung nur stattfindet, wenn sie ausdrücklich vom Hause angeordnet worden ist[1]. Es bleiben somit die Tage von Montag bis Freitag als Werktage des Unterhauses. Für diese ist die folgende Geschäftseinteilung bestimmt: Das Unterhaus hält an vier Tagen Doppelsitzungen ab, nämlich am Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag, und zwar beginnt die Nachmittagsitzung um 2 Uhr, die Abendsitzung um 9 Uhr. Um 1 Uhr morgens findet die gesamte Tätigkeit des Unterhauses geschäftsordnungsmäfsig ihr Ende, indem der Speaker die Sitzung aufhebt, ohne eine Frage an das Haus zu richten und Beschlufs desselben einzuholen, sondern das Haus einfach auf die nächste Sitzung vertagt. Am Freitag findet nur eine ungeteilte Sitzung statt, die um 12 Uhr mittags beginnt. (Standing Order 1 Abs. 1 und St. O. 2.)

Wir fassen zunächst die Tage mit Doppelsitzungen ins Auge. Für beide Sitzungen findet vorschriftsmäfsig zu einer bestimmten Stunde die sogenannte Unterbrechung (Interruption of Business) statt und zwar um ½7 Uhr abends für die Nachmittagsitzung und um Mitternacht für die Abendsitzung. Diese Unterbrechung ist für die Erledigung der Geschäfte des Hauses von entscheidender Bedeutung. Der darin ausgesprochene Grundsatz geht dahin, dafs zu dem bezeichneten Zeitpunkte jedes Parlamentsgeschäft zum Stillstand gebracht wird, es sei denn, dafs es sich um eines von den sogenannten ausgenommenen Geschäften (Extempted Business) handelt. Doch wird eine bereits begonnene namentliche Abstimmung durch den Eintritt der Unterbrechung nicht gehemmt. Handelt es sich um Abstimmungen zu einem Amendement, so wird auch die Abstimmung über die Hauptfrage üblicherweise nach der Unter-

[1] Der parlamentarischen Tradition zufolge ist diese Gewohnheit, den Sonnabend als Feiertag zu betrachten, aus Entgegenkommen des Hauses gegen den Wunsch Sir Robert Walpoles entstanden. Der grofse Premier wünschte das Wochenende frei zu haben, um sich seiner Leidenschaft für das Jagdreiten ungestört hingeben zu können. Vgl. May, Parl. Pract., p. 208. In den Sessionen 1902 u. 1903 ist eine Sonnabend-Sitzung überhaupt nicht, 1901 zweimal vorgekommen, in den Sessionen 1897—1900 je einmal, 1895 u. 1896 je zweimal, 1893 u. 1894 dagegen zehnmal. In den früheren Sessionen, von 1878 ab, kommen 1—5 solcher Ausnahmesitzungen vor.

brechung durchgeführt[1]. Ferner wird die Unterbrechung dann hinausgeschoben, wenn zum bezeichneten Zeitpunkte der Antrag auf Schlufs der Debatte gestellt oder die Verhandlungen schon unter der Herrschaft der angenommenen Cloture geführt werden. In diesen Fällen tritt Unterbrechung erst nach Durchführung der betreffenden, durch den Beschlufs auf Cloture in Mitleidenschaft gezogenen Geschäfte ein[2].

Die in beiden Sitzungen regelmäfsig eintretende Wirkung der Interruption ist die, dafs erstens der Speaker die Debatte im offenen Hause für vertagt erklärt und seinen Platz verläfst; zweitens, dafs, wenn das Haus als Committee tagt, zu dem bezeichneten Augenblicke die Verwandlung in das offene Haus ipso facto eintritt, der Chairman den Platz verläfst und dem Hause Bericht erstattet; drittens, dafs, wenn irgend ein Antrag dilatorischer Natur, wie z. B. auf Vertagung des Hauses oder Vertagung der Debatte zur Beratung steht, jeder solche Antrag ohne weitere Abstimmung mit dem Eintritte der Unterbrechungsstunde gegenstandslos wird und die Debatte darüber ohne jede Abstimmung aufhören mufs; viertens ist es jedoch feststehende Praxis, formelle Anträge, die nach Eintritt der Unterbrechung gestellt und opponiert werden, dennoch zuzulassen und deren Beratung zu Ende zu führen, sobald solche Anträge für die regelmäfsige Erledigung des betreffenden Punktes der Tagesordnung notwendig sind, wie z. B. Anträge auf Überweisung einer Bill an das Committee, auf Bildung eines Select Committee oder auf erste Lesung einer von den Lords herabgelangten Bill u. dgl.[3].

Des weiteren ist aber zwischen der Wirkung der Interruption in der Nachmittags- und in der Abendsitzung zu unterscheiden. Im ersteren Falle darf überhaupt vom Hause kein Geschäft mehr in Angriff genommen werden, die Sitzung ist einfach zu Ende. Der Eintritt der Mitternachtstunde aber

---

[1] Wenn jedoch ein Mitglied hierzu das Wort zu ergreifen wünscht oder gegen die Fortsetzung der Verhandlung protestiert wird, mufs der Speaker sogleich den Eintritt der Unterbrechung der Geschäfte verkünden.

[2] Vgl. Standing Order 1 Abs. 2—9. — Und zwar sind hierbei die weiteren, im Anschlusse an die vom Hause bewilligte Cloture einzubringenden Anträge gleichfalls noch zu erledigen, ehe Interruption eintritt.

[3] May, Parl. Pract., 210.

hat nur zur Folge, dafs von da ab jegliche von irgendeiner Seite des Hauses bestrittene Materie (Opposed Business) in dieser Sitzung nicht mehr weiter verhandelt werden darf. Jedoch mufs die in dem betreffenden Zeitpunkte gerade zur Beratung stehende Frage vorher erledigt werden. Danach bleibt das Haus noch beisammen, um die programmmäfsigen unbestrittenen Geschäfte (Unopposed Business), also reine Formalien, bis spätesten 1 Uhr morgens zu erledigen.

Für beide Sitzungen, Tag- und Nachtsitzung, gilt ferner prinzipiell, dafs jeder Verhandlungsgegenstand, der nicht vor dem Ende der Sitzung erledigt ist, für die nächste Sitzung fortbesteht, wenn nicht auf Antrag des den betreffenden Verhandlungsgegenstand vertretenden Mitgliedes eine andere Sitzung hierfür in Aussicht genommen wird. Doch ist auch hier in der Praxis ein Unterschied zwischen Nachmittags- und Abendsitzung. Das in der ersteren erledigte Geschäft steht von selbst gemäfs der Geschäftsordnung auf der Tagesordnung der darauf folgenden Abendsitzung. In dieser letzteren hingegen tritt folgender Vorgang ein. Wenn der Augenblick der Interruption gekommen ist, liest der Clerk des Hauses die einzelnen noch auf der Tagesordnung stehenden unerledigten Punkte vor. Diejenigen, die „unopposed“ oder „exempted“ sind, können auch nach Mitternacht erledigt werden. Bei allen anderen wird der Antragsteller aufgerufen zur Bekanntgabe der Sitzung, an welcher der betreffende Gegenstand wieder auf die Tagesordnung gestellt werden soll. Die Wahl des betreffenden Tages steht frei und es kann keine Debatte darüber stattfinden. Auch kann schon vorher dem Clerk schriftlich das gewünschte Datum mitgeteilt werden. Meldet sich der Antragsteller nicht oder gibt er keinen Termin bekannt, so gilt der betreffende Gegenstand als fallen gelassen (dropped Order) und verschwindet vollständig aus der Liste der zu beratenden Gegenstände (Order Book). Immer aber reihen sich die unerledigt gebliebenen Stücke hinter die bereits feststehenden Punkte der Tagesordnung der nächsten Sitzung oder Sitzungen an. Damit ist aber noch nicht entschieden, dafs sie auch erst in dieser zurückgesetzten Rangordnung erledigt werden müssen; denn die endgültige Entscheidung, in welchem Augenblicke der betreffenden Sitzung sie vorgenommen werden sollen, liegt für

den weitaus wichtigsten Teil der Geschäftsstücke, die Regierungsvorlagen, in der Hand des Ministeriums[1].

Die Gesamtdauer der Sitzungen ist, wie schon bemerkt, gleichfalls durch die Geschäftsordnung präzise geregelt. Für die Nachmittagsitzung bedeutet die Interruption auch den Schlufs der Sitzung. Die Abendsitzung kann aber — wie vorhin bemerkt — noch bis 1 Uhr forterstreckt werden. In der Erledigung des „unopposed business" kann auch Debatte geführt werden, aber immer nur so lange, bis eine Abstimmung verlangt wird. Damit verwandelt sich die Sache in ein streitiges Geschäft und kann nicht weiter verhandelt werden. Die Freitagsitzung, die, wie später gezeigt werden wird, es von vornherein mit einer beschränkten Arbeitslast zu tun hat, darf längstens bis 6 Uhr nachmittags dauern. Gleichviel, ob zu dieser Stunde Punkte des Sitzungsprogrammes erledigt sind oder nicht, hebt der Speaker die Sitzung ohne Befragen des Hauses auf. An diesem Tage findet die gesetzmäfsige Unterbrechung der Sitzung um ½5 Uhr statt. Im übrigen gelten auch für diese Sitzung die vorangeführten Regeln und Wirkungen der Unterbrechung[2].

Diesen Bestimmungen gegenüber, die den normalen Lauf der Beratung bedeuten, stehen jedoch mehrere Ausnahmen gegenüber. Die Sitzung des Unterhauses kann erstens über die geschäftsordnungsmäfsige Schlufsstunde von 1 Uhr verlängert werden; sie kann zweitens infolge Annahme eines Vertagungsantrages früher geschlossen werden.

Der erstgenannte Fall ist identisch mit der sogenannten Suspension of the twelve o'clock Rule. Hier tritt nun der Begriff der „ausgenommenen Geschäfte" in den Vordergrund. Ein solches kann unter zweifachen Umständen gegeben sein. Erstens, wenn ein Minister der Krone zu Beginn der Verhandlungen der betreffenden Sitzung folgenden Antrag stellt, der ohne Debatte und Amendement sogleich entschieden werden mufs: „dafs, falls die Verhandlungen über diesen oder jenen Gegenstand um 12 Uhr noch nicht beendigt sind, sie durch die geschäftsordnungsmäfsige Unterbrechung nicht betroffen werden"; oder in einer Nachmittagsitzung: „dafs die Verhandlungen

[1] Vgl. unten im Abschnitt über die Tagesordnung.
[2] Vgl. Manual of Procedure, p. 29—35, Standing Order 1.

nach der Interruption wieder aufgenommen und fortgeführt werden, obgleich sie streitig sind" [1]. Zweitens: wenn ein aus dem Steuerbewilligungsausschufs (Committe of Ways and Means) hervorgegangener Gesetzantrag das Haus beschäftigt oder die Verhandlungen geführt werden gemäfs einer Standing Order des Hauses oder eines Act of Parliament. Unter den hiermit bezeichneten Voraussetzungen dauert die Beratung im Unterhause so lange fort, bis das betreffende „ausgenommene Geschäft" oder die mehreren ausgenommenen Verhandlungsgegenstände erledigt sind. Hierauf folgt das auf der Tagesordnung stehende unbestrittene Parlamentsgeschäft und nach dessen Erledigung der Schlufs der Sitzung ohne Befragung des Hauses.

Was nun die Verkürzung der Sitzungen durch einen Vertagungsantrag betrifft, so wird über diese Form parlamentarischer Action das Notwendige unten erörtert werden [2]. Wenn nun auch durch die angeführten Reformen der neuesten Zeit eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit des Hauses auch in dieser Richtung eingetreten ist, so bleibt dennoch von diesem Gesichtspunkte aus die Ingerenz des einzelnen Mitgliedes auf die Dauer der Beratung prinzipiell aufrecht. Ganz anders steht es damit, wie die vorangeführten Bestimmungen zeigen, in Hinsicht der Verlängerung der Sitzung. Hier ist der alte Zustand gründlich geändert, ja geradezu in sein Gegenteil verwandelt worden. Während früher das Haus inbezug auf die Dauer der Sitzungen nicht nur vollständig freie Hand besafs, das Ende der Beratungen vielmehr immer erst durch den von einem Mitgliede gestellten Vertagungsantrag geschäftsordnungsmäfsig beschlossen werden konnte, ist dies heute nicht mehr der Fall. An Stelle der jederzeit anzurufenden Verfügung des Hauses über seine Zeit ist die oben geschilderte automatische Regelung der Sitzungen getreten und die Initiative zu einer Aufhebung dieser strikten Regeln steht nunmehr ausschliefslich

---

[1] Ein solcher Antrag kann sich aber nur auf eine einzelne Sitzung beziehen. Ein Antrag, alle Regierungsvorlagen als Exempted Business zu behandeln, würde nicht ohne Debatte bewilligt werden können. Das jährliche Heeresgesetz (Army Annual Bill) gilt herkömmlicherweise immer als „exempt". Vgl. Manual, p. 32, und Standing Order 1.

[2] Vgl. den siebenten Abschnitt über die Formen des parlamentarischen Handelns.

der Regierung zu, das heifst der regierenden Majorität. Aber auch innerhalb dieser ist es nicht mehr der einzelne Abgeordnete, der das Recht besitzt, Anträge auf Verlängerung der Sitzung einzubringen, sondern nur der ein Kronamt versehende Abgeordnete, der Minister. Darin zeigt sich wieder, wie in vielen anderen Richtungen, die völlig veränderte Stellung, die die Regierung im englischen Unterhause im Laufe des 19. Jahrhunderts gewonnen hat.

Endlich aber kann noch auf einem anderen Wege ein vorzeitiges Ende der Sitzung herbeigeführt werden, nämlich durch pflichtgemäfse Vertagung des Hauses auf die nächste Sitzung durch den Speaker. Hierbei sind zwei Fälle zu unterscheiden: erstens der dem historischen Parlamentsverfahren angehörige Fall des Mangels der zur Beschlufsfähigkeit notwendigen Anzahl von anwesenden Mitgliedern des Hauses; und zweitens die dem allerjüngsten Parlamentsrechte angehörige Befugnis des Speaker, unter gewissen Umständen die Sitzung aus freien Stücken zu schliefsen.

Was den ersten Punkt betrifft, so verweise ich zunächst auf die oben gegebene Darstellung der Frage der Beschlufsfähigkeit bei der Eröffnung des Hauses. Sobald die Sitzung einmal eröffnet ist, hat aber nicht mehr der Speaker, sondern das Haus selbst die Controlle über die Beschlufsfähigkeit zu führen. Sobald daher die Auszählung (Count out) von einem Mitgliede beantragt ist, müssen die Türen des Hauses geschlossen und es mufs die Zahl der anwesenden Mitglieder festgestellt werden. Wird mangelndes Quorum constatiert, so mufs die Sitzung vom Speaker sofort abgebrochen und vertagt werden. Hier spricht also der Speaker die Vertagung des Hauses nicht aus eigener, sondern auf die Initiative eines Mitgliedes hin aus. In diesem Falle steht es also noch immer bei jedem einzelnen Abgeordneten, das Ende der Sitzung herbeizuführen. Der Speaker handelt dabei nur als das Executivorgan des Hauses, resp. der Geschäftsordnung. Darin drückt sich der alte Grundsatz aus, dafs das Haus und nicht der Speaker über die Dauer seiner Sitzungen verfüge. Denn es ist die alte und noch immer bestehende Rechtsanschauung des englischen Parlamentes, dafs der Speaker prinzipiell kein Recht zur Schliefsung der Sitzung aus eigenem Gutdünken hat.

In diesem Punkte hat nun das Unterhaus in der jüngsten Zeit eine bedeutsame Neuerung angebahnt. Durch Beschlufs vom 2. Mai 1902 ist das alte Recht jedes einzelnen Abgeordneten, in jedem Augenblicke durch Anzweiflung der Beschlufsfähigkeit eine Auszählung des Hauses und dadurch eventuell ein Ende der Sitzung herbeizuführen, für die Abendsitzungen auf die Zeit nach 10 Uhr eingeschränkt[1]. Stellt es sich infolge einer Abstimmung vor dieser Stunde heraus, dafs dem Hause die zur Beschlufsfähigkeit notwendige Zahl von Abgeordneten mangelt, so ist die Sitzung nicht zu vertagen, sondern blofs das betreffende Geschäftsstück in der nächsten Sitzung wieder vorzunehmen, im übrigen aber mit dem nächsten Punkte der Tagesordnung fortzufahren. Diese Bestimmung läfst sich nur im Zusammenhange mit den ganzen gegen die Obstruction getroffenen Vorkehrungen begreifen und bedeutet jedenfalls einen fundamentalen Bruch mit den Grundsätzen des historischen Parlamentsverfahrens.

Gleichzeitig mit dieser Bestimmung ist nun eine zweite Neuerung beschlossen worden, die das oben berührte alte Grundprinzip der englischen Geschäftsordnung, dafs nämlich der Beschlufs oder die Unterbrechung der Sitzung nur durch directe oder indirecte Willenserklärung des Hauses herbeigeführt werden könne, geradeswegs aufser Kraft setzt. Die Order[2] lautet: „Der Speaker kann, im Falle grofse Unordnung im Hause entstanden ist, wenn er es notwendig findet, das Haus ohne Befragen vertagen oder aber auch die Sitzung für die von ihm dabei anzugebende Zeit suspendieren.“ Diese Bestimmung steht zwar in einem leicht erklärlichen Zusammenhange mit gewissen parlamentarischen Vorgängen der letzten Jahre, zugleich aber

---

[1] Standing Order 25. Die „Auszählung“ des Hauses ist wegen der so niedrig gegriffenen Zahl des Quorum als taktisches Mittel im Unterhause viel weniger verwendbar als in anderen Parlamenten. Besonders ist ein Fall nicht vorhandener Beschlufsfähigkeit zu Beginn der Sitzung sehr selten. Am 19. Mai 1876 ereignete sich ein solcher und zwar zum erstenmal seit 14 Jahren. Die Zahl der „erfolgreichen“ Auszählungen des Hauses hat immer mehr abgenommen. Wie die Statistik zeigt, sind z. B. in den Jahren 1890—1903 meistens nicht mehr als 3—6 vorgekommen, nur in den Jahren 1891 und 1897 zehn, 1903 acht Counts out, davon die meisten am Private Members Days.

[2] Standing Order 21 vom 19. Februar 1902.

auch in einem so scharfen Widerspruch zur Tradition des englischen Unterhauses, dafs man darin wohl nicht viel mehr als ein besonders wirksames Reservemittel für die Aufrechterhaltung der Ordnung erblicken kann. Diese Vorschrift ist übrigens bisher nicht gehandhabt worden.

Historisches.

1. Das Quorum.

Die Bestimmung, dafs für die Beschlufsfähigkeit des Hauses die Anwesenheit von 40 Abgeordneten erforderlich sei, ist, wie so vieles im englischen Verfassungsleben, dem Zufalle entsprungen und zwar ist auch da wie für mannigfache Bestimmungen der Geschäftsordnung das Long Parliament die Ursprungszeit. Am 5. Januar 1640 wurde, so berichtet das Journal des Hauses, von den Commons der Beschlufs gefafst, dafs „Mr. Speaker nicht früher seinen Platz einnehme, ehe nicht 40 Abgeordnete anwesend sind." (H. of C. Journals, II. p. 68.) Von da an ist diese Regel unverbrüchlich eingehalten worden, keine Discussion hat je mehr darüber stattgefunden. Das Motiv zu diesem Beschlusse lag in dem Wunsche der puritanischen Mehrheit, sich vor Überrumpelung seitens der Gegner in den Stunden des schwachen Besuches zu Beginn der Sitzung zu schützen. Merkwürdigerweise hat es aber volle 89 Jahre bedurft, bis anknüpfend an diese Regel der Gedanke, die Constatierung der Beschlufsunfähigkeit als technisches Mittel parlamentarischer Taktik zu benützen, hervortrat. Der erste Fall dieser Art ist im Journal für den 26. April 1729 verzeichnet[1]. Hatsells Darstellung der Geschäftsordnung in betreff der Beschlufsfähigkeit stimmt bereits vollständig mit dem gegenwärtigen Rechtszustande überein. Besonders weist Hatsell auch darauf hin, dafs diese Regel durch Gewohnheitsrecht ebenso für das Committee of the whole House gelte.

2. Die Sitzungszeit.

Die Arbeitsstunden des Unterhauses haben im Laufe der Jahrhunderte ganz aufserordentliche Verschiebungen erfahren. Hooker berichtet (1572), dafs alle Wochentage und die Stunden von 8—11 Uhr die normale Arbeitszeit des Hauses seien; der Nachmittag gehöre den Committees[2]. 1571 wird 7 Uhr als Anfang der Sitzung bezeichnet (Journals, I. p. 84. Vgl. auch daselbst p. 495, 808, 909.) Am 27. März 1604 registriert das Journal des Unterhauses eine Sitzung, die um 6 Uhr morgens beginnt. Am 13. April 1641 vertagt sich das Haus auf 7 Uhr früh des nächsten Tages. Ebenso hielt man streng am Schlusse zu Mittag fest. Der Nach-

[1] Vgl. Parry, p. 345, Townsend, History of the House of Commons, vol. II. p. 364, Franqueville, op. cit. 368, Palgrave, House of Commons, p. 77, Hatsell, Precedents II. p. 165—170.

[2] Mountmorres, vol. I. p. 131.

mittag war den Committees gewidmet. In der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts war 10 Uhr die Zeit des regelmäfsigen Sitzungsbeginnes[1]. Jakob I. bezeichnet die Beratung über die grofse Remonstranz als ordnungswidrig, da sie bei Kerzenlicht vorgenommen worden sei. Ein Beschlufs vom 31. März 1649 lautet dahin, dafs keine neue Motion nach 12 Uhr mittags eingebracht werden dürfe. Über die Abneigung gegen Verhandlungen bei künstlicher Beleuchtung sind übrigens aus dem 17. Jahrhundert viele Zeugnisse erhalten. Im Long Parliament äufserte sich das in wiederholten Beschlüssen. Dennoch wurde wegen der Concurrenz der gleichfalls am Morgen tagenden Gerichtshöfe zu Westminster die Verschiebung der Stunden immer dringender. Wiederholt wird berichtet, dafs der Speaker den Serjeant in die Gerichtshöfe gesendet habe, um die zahlreichen, dem Hause angehörigen Advocaten in das Haus zu rufen. Die Hinausschiebung der parlamentarischen Arbeitsstunden ging übrigens parallel mit der damals eintretenden Verschiebung der althergebrachten Mittagsmahlzeit von 12 auf 2 Uhr[2]. Seit der Restauration des Königtums vollzieht sich unaufhaltsam ein Hinausschieben des parlamentarischen Arbeitstages; immerhin aber war es noch bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts üblich, das Haus bis 9 oder spätestens 10 Uhr vormittags der nächsten Sitzung zu vertagen. Zahlreiche Beschlüsse des Hauses gingen dahin, dafs besondere Erlaubnis erteilt werde, Bills nach 2, 3 oder 4 Uhr nachmittags einzubringen, welche Stunden somit als Schlufszeit der Sitzungen betrachtet wurden. Noch Clarendon, Carls II. berühmter Minister, berichtet, dafs „das Haus immer um 8 Uhr zusammentrat und vor 12 Uhr sich erhob, was die alten Parlamentsstunden seien"[3]. Gewifs fehlt es aber auch schon damals nicht an Beispielen längerer Sitzungen. So dauerte im Jahre 1708 eine am Morgen begonnene Sitzung bis 2 Uhr früh; am 22. Dezember 1741 sitzt das Haus von 9 Uhr vormittags bis 4 Uhr morgens des folgenden Tages[4]. Bischof Burnet beklagt zu Ende des 17. Jahrhunderts, man komme selten vor 12 Uhr zusammen und nach drei Stunden erhebe sich das Haus bereits. Speaker Onslow erzählt, dafs der Beginn der Sitzungen schamlos spät hinausgeschoben werde, entgegen allen seinen Bemühungen, und berichtet die entrüstete Beschwerde des damaligen Thronfolgers, des späteren Georg III., über solche Verderbnis der guten alten Sitten. Die Schuld daran liege bei den Ministern. Bezeichnend ist auch der Beschlufs des Hauses vom 6. Februar 1717, dafs es fortan keines besonderen Antrages, „dafs Kerzen herein-

[1] Vgl. Report on the Office of the Speaker 1853, p. XI. Ferner die Stellen im General Index zu den Journalen, vol. I. p. 535, 536.

[2] Vgl. darüber das Zitat aus dem „Tatler" bei Townsend, loc. cit. II. 386, worin in beweglichen Worten über die Abweichung von den guten Gewohnheiten der Altvordern, frühe Stunden zu Mahlzeit und Arbeit einzuhalten, geklagt wird.

[3] History of Rebellion, Zitat bei Townsend, II. p. 383.

[4] House of Commons Journals, vol. XXIV. p. 37. Vgl. Report on the Office of the Speaker, 1853, p. XI, May, Parl. Pract., p. 478.

gebracht werden" (that candles be brought in), bedürfe, sondern dafs es Pflicht des Serjeant sei, wenn die Dämmerung eintrete, für die Beschaffung von Kerzen zu sorgen. Daraus ersieht man, dafs die Abendsitzungen zur Regel wurden. Noch länger dehnte sich die Arbeitszeit des Unterhauses in die Nacht hinein im Laufe der Regierung Georgs III. Immer später wurden seit Beginn des 19. Jahrhunderts die Stunden, in denen das Haus wirklich zu arbeiten begann und in denen es seine Arbeit schlofs, so dafs Townsend die seit der Reformbill von 1832 herrührende Einführung der Mitternachtsstunde als üblichen Sitzungsschlufs als eine wahre Erlösung bezeichnete (1844). Eine vollständige Umkehrung war eingetreten: das Haus begann nun um 4 Uhr nachmittags seine Sitzungen, also zu einer Zeit, da im 17. und 18. Jahrhundert gewöhnlich alles zu Ende war. Über die moderne Gestaltung der Sitzungszeit seit 1832 ist schon oben berichtet worden. Die neueren Reformen haben den Anfang wieder auf eine frühere Stunde (jetzt 2 Uhr) festgesetzt. Die Einführung der Morning Sitting (am Mittwoch, jetzt Freitag) um 12 Uhr datiert vom 26. Januar 1846 (Standing Order seit 25. Juni 1852).

Die Dauer der Session ist gleichfalls seit 1688 dem Gesetze fortwährender Hinausschiebung unterworfen. Bis zum Beginn der hannöverschen Dynastie pflegte das Haus im Oktober oder November für kurze Zeit zusammenzutreten und schon im April trat Prorogation ein. Unter Georg III. tagte das Parlament meist bis zum Ende des Frühlings, bald auch bis in den Sommer, seit Beginn des 19. Jahrhunderts bis in die Mitte des Monates August und noch darüber hinaus. Allerdings ist es auch üblich geworden, das Parlament immer später, jedenfalls nicht vor Ende Januar, einzuberufen.

Vierter Abschnitt.

Die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.

Erstes Kapitel.

Die Beziehungen der beiden Häuser des Parlamentes und das Verfahren [1].

Das Verhältnis des House of Commons zum Oberhause bedarf einer zweifachen Behandlung: einer formell-juristischen und einer politischen Betrachtung. Es ist selbstverständlich nicht die hier gestellte Aufgabe, das grofse und bedeutungsvolle Problem des englischen Staatsrechtes, das damit bezeichnet ist, in seiner Breite und Tiefe zu behandeln; vielmehr bleiben die nachfolgenden Ausführungen durchweg beherrscht von dem ausschliefslichen Bedürfnis, das Verfahren des Unterhauses erschöpfend darzustellen.

Vom formell-juristischen Standpunkt aus läfst sich das Verhältnis der beiden Häuser zunächst mit einem Satze charakterisieren: indem Lords und Commons vereint mit der Krone den King in Parliament, d. h. den Träger der legislativen Souveränität, vorstellen, ist die Übereinstimmung der Beschlüsse beider Häuser die Voraussetzung der Bildung staatlichen Willens auf dem ganzen und — wie wir wissen — durch keine Competenzbestimmung eingeschränkten Wirkungskreise der Parlamentshoheit. Diese Übereinstimmung mufs erstens eine vollkommene sein; sie kann sich zweitens nur in einer einzigen

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 411—418, Manual (ed. 1896) Nr. 394—412, Manual (ed. 1904) Nr. 250.

Form vollziehen, nämlich in der des Act of Parliament, wobei an das oben darüber Gesagte zu erinnern ist. Gleichlautende Resolutionen beider Häuser des Parlamentes können gewifs bestimmte grofse politische, ja indirect auch rechtliche Wirkungen erzielen. Sie können weiter auf dem beschränkten Gebiete der dem Hause zustehenden Autonomie schöpferisch wirksam werden: so wenn der Geschäftsverkehr zwischen beiden Häusern auf solche Weise geregelt wird oder wenn eine Cooperation beider Häuser im Verfolg parlamentarischer Arbeit organisiert wird, wie z. B. durch Joint Committees. Aber nach aufsenhin tritt die gesetzerzeugende Wirkung der Willensbildung in beiden Häusern des Parlamentes nur ein auf Grund strenger Einhaltung der Form der Bill, resp. des Act of Parliament, und auf diese Form allein bezieht sich der an die Spitze gestellte Hauptgrundsatz, der die Beziehungen beider Häuser in der legislativen Arbeit beherrscht: nämlich der Grundsatz von der vollkommenen Übereinstimmung des beiderseits ausgedrückten staatlichen Willensininhaltes. Diese Übereinstimmung ist im genauesten Sinne des Wortes zu nehmen: in der Darstellung des legislativen Prozesses wird auseinandergesetzt werden, auf welche Weise diese vollständige Übereinstimmung oder das endgültige Ausbleiben derselben herbeigeführt, resp. statuiert wird. Desgleichen ist auch in dem bezeichneten Zusammenhange ein zweiter hierher gehöriger Complex von Fragen zu erörtern: inwiefern nämlich die Tätigkeit beider Häuser des Parlamentes bei der Schaffung eines Act of Parliament auch juristisch völlig gleichwertig, die legale Einflufssphäre jedes der beiden Häuser auf den Inhalt des Act gleich grofs ist. Schon hier mufs darauf hingewiesen werden, dafs in betreff aller mit der Bewilligung des Budgets und der finanziellen Belastung des Volkes zusammenhängenden Acte das Oberhaus längst auch formellrechtlich dem Unterhause gegenüber einen auferordentlich verminderten Anteil an dem Zustandekommen des staatlichen Willens besitzt[1].

---

[1] Eine eigenartige aber ganz exceptionelle Rechtsbeziehung beider Häuser ergibt sich aus der Tatsache, dafs das House of Lords als höchstes Reichsgericht fungiert, im Falle von Conflicten des Unterhauses mit den ordentlichen Gerichtshöfen. Solche Conflicte sind nur denkbar im Falle der Ausübung der dem House of Commons zustehenden eigenen Straf-

Die Vorschriften, die den Verkehr beider Häuse regeln, sind im englischen Unterhause durchaus als Gewohnheitsrecht entstanden und beruhen daher auf der inneren Rechtsbildung, die sich in den beiden Häusern zur Regelung ihrer gemeinsamen Geschäftsbeziehungen vollzogen hat. Alle Bestimmungen, die den parlamentarischen Geschäftsgang betreffen, sind entweder Vorschriften der Commons oder der Lords. Es gibt kein Recht des Parlamentes als Ganzen hinsichtlich der Geschäftsordnung, weil es keinen über beiden Häusern gemeinsam stehenden und für sich allein rechtserzeugenden Factor gibt. Jedes Haus ist daher auch theoretisch ausschliefslich der eigene Richter über die Auslegung und Anwendung dieser durch den jahrhundertelangen Geschäftsverkehr gemeinsam und organisch hervorgebrachten Normen des Verfahrens[1]. Practisch genommen ist aber eine Abänderung bestehender gewohnheitsrechtlicher Formen des gemeinsamen Verkehres beider Häuser durch parallele Bestimmungen stets an deren vorgängige Übereinkunft gebunden.

---

gewalt zur Abwehr eines Breach of Privilege. Der classische Rechtsfall hierfür ist der in betreff der Ausübung des Parlamentswahlrechtes geführte Prozefs Ashby v. White (1704), ferner Patey v. the Queen Rep. of Sel. Committee v. 8. Mai 1837 Z. 286). Ein solcher Verfassungsconflict ist seit dem Zurücktreten der nichtrichterlichen Peers von der Jurisdiction und der Neugestaltung des Final Court of Appeal (1875) unmöglich.

[1] Die oben niedergelegte Auffassung erscheint mir als unabweisbare Folge des von Coke und Blackstone formulierten Grundsatzes, wonach „jede Frage, die in betreff eines der beiden Häuser des Parlamentes besteht, nur in demjenigen von ihnen discutiert und entschieden werden kann, das davon betroffen wird, nicht aber anderswo." Daraus mufs nun auch gefolgert werden, dafs Fragen des gemeinsamen Verkehrs, die jedes der beiden Häuser betreffen, auch in jedem, rein rechtlich genommen, selbständig gelöst werden müssen. Die von May (Parl. Pract., p. 60) in betreff der Rechtsnatur der Privilegien beider Häuser ausgesprochene Auffassung steht zu diesen Sätzen in allerdings nur scheinbarem Widerspruch. Nach May übt zwar jedes Haus seine Privilegien unabhängig vom anderen, aber keines besitzt sie als besonderes Recht, sondern blofs auf Grund der gemeinsamen Rechtsquelle, des Jus Parliamenti (Law and Custom of Parliament). Dieser Widerspruch ist aber nur scheinbar; denn wenn der Begriff des Law and Custom of Parliament in dem von seinem Urheber, Sir Edward Coke, gebrauchten Sinne verstanden wird, umfafst er eben nur jenes Gewohnheitsrecht des

Die Formen dieses Verkehrs, wie sie das Gewohnheitsrecht und nur zum geringen Teile in jüngster Zeit selbständige Satzung beider Häuser ausgebildet hat, beziehen sich erstens auf die formelle Übermittlung der in jedem der beiden Häuser beschlossenen Bills zwecks Erzeugung des Act of Parliament. Die hier seit Jahrhunderten vorhandenen und unverändert gebliebenen Formen und Formeln gelangen gleichfalls besser erst im zehnten Abschnitte zur Besprechung. Sodann haben sich zweitens seit ältester Zeit eine Anzahl von Einrichtungen durch Gewohnheit ausgebildet, die dem Zwecke bloſser Mitteilungen eines Hauses an das andere dienen oder die dazu bestimmt sind, die Form für eine unmittelbare und materielle Einwirkung auf die Willensbildung je eines der beiden Häuser zu geben, sei es zum Zwecke der Fassung gleichartiger selbständiger Beschlüsse oder zur Behebung von Schwierigkeiten im Verlauf des legislativen Prozesses. Diese Formen sind die Botschaft (Message), die Conferenz und das Joint Committee. Das letztgenannte Mittel wird im sechsten Abschnitte besprochen werden und so genügt es hier, darauf zu verweisen.

a) Die Botschaft. Diese ist die gewöhnlichste Form des Verkehres der beiden Häuser miteinander. Durch sie werden Ersuchen auf Vorladung von Zeugen, um Mitteilung von Parlamentspapieren, Austausch von Reports vollzogen, sowie der Wunsch nach Anwendung einer der beiden anderen Formen der Cooperation beider Häuser zu erkennen gegeben. Nach dem gegenwärtig geltenden Rechte, wie es durch die gleichlautenden, von beiden Häusern beschlossenen Resolutionen von 1855 geordnet ist, sind die Clerks beider Häuser zur Übersendung von Botschaften befugt und es findet durch Messages keine Unterbrechung der Geschäfte des Hauses statt[1]. Botschaften vermitteln selbstverständlich rein schriftlichen Verkehr des Hauses.

Parlamentes, das die gesamten Normen des Privilege in sich begreift. Dieses aber ist allerdings nicht nur durch Übung jedes der beiden Häuser, sondern durch Übung des King in Parliament, durch das rechtliche Verhalten beider Häuser gegenüber der Krone und die Zulassung dieses Verhaltens durch letztere, entstanden. Hier ist der High Court of Parliament als einheitliches höchstes Forum gedacht, dessen Gewohnheit auch die einheitliche Rechtsquelle für alle durch die Begriffe Privilege und Prärogative bezeichneten Sonderrechte der Teilnehmer an diesem Court vorstellt.

[1] Resolutionen vom 28. Mai 1855 im Manual (ed. 1896) Nr. 390, 391.

b) Die Conferenz. Das Mittel zur Herbeiführung unmittelbaren Aufeinanderwirkens beider Häuser ist die Conferenz. Durch eine Message angeregt bedarf es hierbei stets der Angabe eines bestimmten Zweckes. Die Zulässigkeit des Gegenstandes ist begrifflich nicht normiert[1], immer aber gilt der Grundsatz, dafs die verhandelnde Sache nicht zur selben Zeit, da von einem Hause die Conferenz verlangt wird, im anderen formell zur Beratung stehe[2].

Zum Zwecke der Conferenzen ernennt jedes der beiden Häuser bestimmte Mitglieder (Managers). Hierbei steht durch ältestes Gewohnheitsrecht fest, dafs die Zahl der von den Commons Delegierten stets die doppelte Zahl der Lords betragen mufs[3]. Bei der Auswahl der Managers ist auf die mit der betreffenden Sache befafsten Mitglieder besondere Rücksicht zu nehmen. Das Oberhaus hat das Vorrecht, Zeit und Ort der Conferenz zu bestimmen. Während der Dauer derselben ruhen die Verhandlungen in beiden Häusern.

Was nun das Verfahren betrifft, so sind zwei Arten von Conferenzen zu unterscheiden: die formelle und die freie Conferenz[4]. Die formelle Conferenz besteht darin, dafs nach dem Zusammentritte der Managers die Vertreter des einen Hauses die jeweilige Mitteilung der Gründe für das die Conferenz herbeiführende Verhalten des anderen schriftlich entgegennehmen und dem eigenen Hause berichten. Es findet keine gemeinsame Beratung und kein Beschlufs statt. Die freie Conferenz hingegen gestattet ungehinderte Discussion zum Zwecke der Herbeiführung materieller Übereinstimmung des Willens beider Häuser. In der Regel ist nur eine zweimalige for-

---

[1] May bezeichnet als geeignetes Substrat für Conferenzen: 1. Vermittlung von Resolutionen oder Adressen, zu denen Zustimmung des anderen Hauses erwünscht ist; 2. in betreff der Privilegien des Parlamentes; 3. hinsichtlich des Verfahrens im Parlamente; 4. zur Beschaffung oder Mitteilung jener Tatsachen, auf Grund deren Bills von dem anderen Hause angenommen worden sind; 5. zum Zwecke der Feststellung der Gründe für die Nichtzustimmung eines Hauses zu Bills oder Amendements des anderen.

[2] Vgl. Resolution vom 13. März 1575, Manual (ed. 1896) Nr. 398.

[3] Beschlufs des Unterhauses vom Jahre 1604, H. of C. Journals, I. 154.

[4] Über das altertümliche Zeremoniell bei diesen Conferenzen, bei denen die Commons mit entblöfstem Haupte stehen müssen, vgl. die Beschlüsse vom 16. Januar 1702, Manual (ed. 1896), p. 149 und Hatsell, IV. 23 ff.

melle Conferenz gestattet. Hiernach war noch allenfalls eine freie Conferenz möglich. In einem sehr wichtigen Falle, anläfslich der Beratung der neuen Städteordnung im Jahre 1835, ist man jedoch von dem alten Brauche abgegangen und hat nicht weniger als vier Conferenzen abgehalten.

Die Conferenz ist ein schon im 18. Jahrhundert selten gebrauchtes Mittel geworden. Eine freie Conferenz ist seit 1740 erst wieder im Jahre 1836 vorgekommen. Die formellen Conferenzen, deren Hauptzweck die Beseitigung von Schwierigkeiten in der Passierung von Bills bildet, sind durch die Resolutionen vom 12. und 15. Mai 1851 für diesen Zweck praktisch vollständig beseitigt worden [1]. An ihre Stelle ist die Botschaft getreten. Das Institut der Conferenz ist durch diese Beschlüsse zwar nicht formell beseitigt, aber erklärtermafsen obsolet geworden und auch für den Fall gemeinsamer Adressen beider Häuser an die Krone ist seither die Conferenz durch die Message ersetzt worden.

Der Grund für dieses Verschwinden der Form der Conferenz liegt wesentlich in dem vollständig geänderten Charakter der politischen Beziehungen zwischen beiden Häusern des Parlamentes. Wenn diese Erscheinung hier in Betracht gezogen werden soll, so kann dies natürlich nur andeutungsweise geschehen. Eine erschöpfende Darstellung der ganzen Entwicklung des politischen Kräfteverhältnisses zwischen Commons und Lords würde, selbst auch nur auf die neuere Zeit eingeschränkt, nicht weniger als die Behandlung eines der Hauptkapitel des englischen Staatsrechtes bedeuten, und das würde gewifs weit über die hier gezogene Grenze hinausführen. Folgende Bemerkungen müssen daher genügen.

Das politische Verhältnis der Lords und Commons ist durch zwei Tatsachen auf das tiefste beeinflufst worden: zuerst durch die Ausbildung des Systemes der Parteiregierung, sodann durch die seit 1832 eintretende Demokratisierung der Grundlagen des Unterhauses und des ganzen öffentlichen Lebens. Die Herrschaft der parlamentarischen Oligarchie bedeutete politisch für das Oberhaus nicht weniger als eine Verlängerung und Befestigung seiner tatsächlichen Macht: ein Ergebnis,

[1] Manual (ed. 1896), p. 147.

welches Ersatz dafür bot, dafs bei den wiederholten Conflikten zwischen Commons und Lords in den Parlamenten Karls II. insbesondere die budgetrechtliche Stellung der Lords aufserordentlich eingeschränkt worden war. So paradox es klingt, so kann doch nicht bezweifelt werden, dafs die grofsen, im Oberhause vereinigten Whig-Familien, denen der Hauptanteil an der zweiten Revolution und der Einsetzung der neuen Dynastie gebührt, es fortan vorzogen, ihre politische Macht nicht im Oberhause, sondern im House of Commons zu betätigen. Dazu bot das beschränkte, corrupte und immer mehr corrumpierte Wahlrecht zum Unterhause die beste Handhabe. Die sozial einheitliche Oligarchie, die vom Beginn der Dynastie Hannover zum mindesten bis zum Siege des jüngeren Pitt über die Coalition England unumschränkt regierte, besafs im Unterhause weit mehr als im Oberhause die kräftigste Stütze ihrer politischen und legislativen Macht. So ist es begreiflich, dafs in dieser Epoche weder praktisch das Bedürfnis noch theoretisch ein Anlafs zu Verfassungsconflicten von Commons und Lords gegeben war. Die grofse Gefahr, die überall dort vorliegt, wo zwei gleichberechtigte Factoren zur gemeinsamen Willensaction berufen sind — eine auf dem Gebiete der höchsten staatlichen Tätigkeit, der Gesetzgebung, noch aufserordentlich gesteigerte Gefahr — bestand für den englischen Parlamentarismus in jener ganzen Epoche seit Wiederherstellung des Königtums deshalb nicht, weil tatsächlich — politisch genommen — doch nur ein und derselbe Factor in beiden Häusern wirksam gewesen ist. Wie so oft sind auch in diesem Betracht die Schwierigkeiten, welche rein juristische Construction der Parlamentsverfassung aufdeckt, allsogleich verschwunden, sobald man auf den gesellschaftlichen Inhalt dieser Rechtsformen, auf ihre reale politische Structur eingeht.

Das zwei politische Welten trennende Ereignis der Reformbill von 1832, die das Unterhaus wieder zu einer Volksvertretung zu machen beginnt, schafft auch in dem Verhältnis beider Häuser tiefgreifenden Wandel. Die Beratung dieses Gesetzes selbst, nicht minder die des ersten grofsen Reformgesetzes der Verwaltung, nämlich der Städteordnung von 1835, führt zu schwersten constitutionellen Conflikten innerhalb des Parlamentes: zu Conflicten, die mit einer völligen poli-

tischen Niederlage der Lords endigen. Bekanntlich ist in der kritischen Stunde, da das whiggistische Reformcabinet sich bereits der Zustimmung der Krone zu der aufserordentlichen Mafsregel eines ausreichenden Peers-Schubes versichert hatte, um den Widerstand der Tories im Oberhause zu brechen, das Oberhaus in Erkenntnis der seiner ganzen Existenz drohenden Gefahr von selbst zurückgetreten.

Von da ab hat sich in England eine neue Anschauung in betreff der constitutionellen Stellung und Function des Oberhauses gebildet, eine politische Convention, der das Oberhaus sich selbst durch den Mund seiner Führer sowie durch sein Verhalten in den drei letzten Menschenaltern unterworfen hat. Diese Anschauung geht dahin, 'dafs das House of Lords trotz der ihm formellrechtlich noch immer zustehenden völligen Gleichberechtigung als gesetzgebende Körperschaft doch auch auf diesem Gebiete nicht mehr berechtigt ist, dem Votum des Unterhauses absoluten Widerstand entgegenzusetzen. „Seit 1832", sagt Bagehot treffend, „ist das House of Lords eine Revisions- und Suspensionskammer geworden. Es kann Bills ändern, es kann solche Bills zurückweisen, mit denen es das House of Commons nicht sehr ernst meint oder über die die Nation noch nicht zu einem unfehlbar festen Entschlufs gekommen ist[1]." So übt, nachdem das Veto der Krone in England längst erloschen ist, jetzt das Oberhaus eine Art von suspensivem Veto aus und darauf erscheint seine ursprünglich so grofse verfassungsrechtliche Stellung in der Gegenwart zurückgeführt. Das Äufserste, wozu das House of Lords es nach dem lebendigen Staatsrechte des gegenwärtigen England bringen kann, ist, dafs es die Regierung nötigt, in betreff einer grofsen gesetzgeberischen Mafsregel, die vom Unterhause angenommen wurde, unmittelbar an das Volk zu appellieren und durch den Ausfall der Wahlen zu erproben, ob der vom Oberhause zurückgewiesene Gesetzentwurf tatsächlich die entschiedene Mehrheit der Nation hinter sich habe.

Die grofse Frage der englischen Politik, in der sich das Oberhaus zuletzt noch in solcher Weise als wirksamer Factor der Gesetzgebung erwiesen hat, ist bekanntlich die irische

---

[1] Bagehot, The English Constitution, p. 99 ff.

Home Rule-Bill von 1893 gewesen. Die Tatsache, dafs Gladstone die ihm von dem Oberhause damals bereitete Niederlage ruhig hinnahm, ohne an die Wähler zu appellieren, liefs schon erkennen, was dann zwei Jahre später bei den Neuwahlen hervortrat: dafs die ablehnende Haltung des Oberhauses gegenüber dem Versuche der Loslösung Irlands ans dem Reichsverbande dem Willen der überwiegenden Mehrheit der Nation vollständig entsprochen hatte.

Abgesehen von solchen Entscheidungen über die grofsen Probleme der Politik besitzt das Oberhaus noch reichlich die Möglichkeit, durch Abänderungen von Bills des Unterhauses und den damit documentierten Widerstand die jeweils regierende Partei der Commons zu Compromissen mit der im Oberhause traditionell verfolgten Politik des politischen und sozialen Conservatismus zu zwingen. Hierbei darf nicht übersehen werden, dafs durch die Entwicklung, welche einerseits die englische Peerschaft, anderseits die Parteiverhältnisse des Unterhauses in dem letzten halben Menschenalter genommen haben, die alte Erscheinung des Gegenüberstehens von zwei grofsen, annähernd gleich starken Staatsparteien für das Oberhaus zu bestehen so gut wie aufgehört hat. Nach dem gegenwärtigen Stande der Dinge setzt sich das Oberhaus fast durchwegs aus Anhängern der conservativ-unionistischen Partei zusammen, denen die Zahl von höchstens vierzig bis fünfzig sogenannten „liberalen" Peers gegenübersteht. Wenn auch diese Scheidung der Parteien gewifs vor allem auf das grofse Ferment der englischen Politik der letzten dreifsig Jahre, auf die irische Frage, zurckzuführen ist, so kann doch darüber kein Zweifel bestehen, dafs auch abgesehen von dem Problem der Selbständigkeit Irlands die übergrofse Mehrzahl der Lords in Fragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik eine homogene, der Parteiung nicht zugängliche Masse bildet.

Als Folge davon ergibt sich, dafs die Stellung des Oberhauses zum Unterhause während der letzten beiden Dezennien in politischer Hinsicht wesentlich davon abhängig war, ob eine conservativ-unionistische oder eine liberal-radicale Majorität die Regierung bildete. Während sich in ersterem Falle das Oberhaus selbst nur als ein Annex der am Ruder befindlichen Majorität fühlt und widerstandslos auch die oft sehr weit-

gehenden Gesetzentwürfe der modernen Tory-Demokratie Englands ruhig hinnimmt, stellt es sich der Reformtätigkeit eines liberal-radicalen Parteicabinets auf jeden Fall erschwerend in den Weg. Dies hat sich zuletzt besonders deutlich einmal in dem Verhalten des Oberhauses gegen die grofsen kirchenpolitischen und administrativen Reformgesetze der letzten liberalen Regierung von 1892/95 gezeigt, nicht minder deutlich in der conniventen Haltung, die das Oberhaus der seither permanenten unionistischen Regierung gegenüber einnimmt. Diesen Zustand der Dinge hat Gladstone in seiner berühmten Rede, mit der er aus dem House of Commons 1894 schied, mit aller Klarheit gezeichnet und er hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dafs hier der unvermeidliche grofse Verfassungsconflict der Zukunft vorliege.

Längst steht auf dem radicalen Programm das Schlagwort von der Abschaffung oder von der gründlichen Reform des Oberhauses. Wann und wie immer sich die Verfassung Englands diesem politischen Ideal der radicalen Doctrin nähern wird, für die Gegenwart ist eines sicher: dafs in der soeben gekennzeichneten, eingeschränkten Function, die dem Oberhause noch zusteht, dieses der Nation zweifellos noch immer nicht unbedeutende Dienste leistet. Indem es die Gefahr sprunghafter, durch doctrinären Radicalismus betriebener Reformen vermindert, wenigstens das Tempo der immer wieder im modernen England siegreich hervortretenden Reformlust verlangsamt, hilft es die Gefahren verringern, die dem System einer auf breiter demokratischer Grundlage aufgebauten Parteiregierung unvermeidlich innewohnen. Mag man auch vom Standpunkt des demokratischen Fanatikers oder radicalen Doctrinärs solche Erscheinungen als „Schwäche der englischen Verfassung" bezeichnen: ruhig abwägende wissenschaftliche Beurteilung wird ganz im Gegenteil finden, dafs solche in engen Grenzen gehaltene, mit politischem Tact geübte Function einer auf Reichtum, Rang und befestigten Grundbesitz aufgebauten erblichen Kammer einen nicht zu unterschätzenden Vorteil bietet für den ruhigen Flufs der Entwicklung nationaler Politik[1].

---

[1] Vgl. die Ausführungen Benthams im Essay on pol. Tactis, ch. 185.

Sie entspricht wenigstens in dem politischen Prinzip, das sie repräsentiert, der gegenwärtigen ökonomischen und sozialen Machtverteilung, sie entspricht dem gerade in England tiefwurzelnden aristokratischen Gefühl der Nation. Gerade deshalb, weil das englische Oberhaus rechtzeitig erkannt hat, dafs es im Zeitalter der fortschreitenden Demokratisierung des staatlichen Lebens nur mehr einen wesentlich verringerten Anteil an der Ausübung der souveränen Gewalt haben kann und weil es freiwillig auf Grund dieser Erkenntnis die Minderung seiner Macht an sich selbst vorgenommen hat, hat es auch vermocht, sich als lebendiger Factor der Politik zu erhalten, und vermag es, sich auf solchermafsen eng abgegrenztem Felde noch als lebensfähiges Institut in der Verfassung zu erweisen.

Zweites Kapitel.

Die Krone, die Regierung und die Verhandlungen des Unterhauses.

Seit dem Beginn regelmäfsiger Function des High Court of Parliament mufste unaufhaltsam als zentrales Verfassungsproblem die Frage hervortreten, in welcher Weise die ursprünglich vollständig in der Krone verkörperte öffentliche Gewalt mit der in den beiden Häusern des Parlamentes repräsentierten staatlichen Macht organisch verbunden werden könne. Diese Frage entwickelt sich aber durch verschiedene Stadien hindurch. Zuerst — solange die Vorstellung vom mittelalterlichen Rex regnans die Köpfe und die Tatsachen beherrscht — erscheint sie in Gestalt der unmittelbaren persönlichen Beziehung des Königs zum Parlament, wie sie in seinem Erscheinen bei dessen Eröffnung sinnfällig hervortritt. Sehr früh aber tritt das Problem in seiner zweiten und aufserordentlich entwicklungsfähigen Gestalt hervor: die Diener der Krone, der Kanzler, der Schatzverwalter, der Zahlmeister, das Oberhaupt des königlichen Hofhalts und bald auch der Staatssecretär des Königs erscheinen durch die Form des Privy Council zusammengefafst als permanentes Organ der königlichen Regierung. Und nunmehr geht die Frage dahin, in welcher Form diese drei Elemente miteinander dauernd zu cooperieren vermögen: der gerade seit Heinrich VIII. so stark hervortretende persönliche Wille des

Monarchen, die Politik seiner Minister und die Politik des Parlamentes, innerhalb desselben aber vor allem die Bestrebungen der Commons, der Vertreter des Volkes.

Fassen wir nun zunächst kurz die historisch älteste Gestalt des Problems ins Auge.

Seit ältester Zeit besteht der Grundsatz zu Recht, dafs die Krone keine laufende Kenntnis von den Vorgängen im Unterhause erlangen solle. Unter Heinrich IV. (1407) schon ist dieser Grundsatz von der Krone auch ausdrücklich anerkannt worden[1]. Parliamentum ist damals die periodisch eintretende Verhandlung zwischen Krone und Ständen, ein Pactieren der Beiden, wobei Geheimhaltung der Beratungen des vielköpfigen Compasciscenten als die selbstverständliche Taktik erscheint. Deshalb gilt seit jeher die Anwesenheit des Königs bei den Verhandlungen der Commons als völlig unzulässig, während sein Recht, im Oberhause zu erscheinen, bis zur Gegenwart formell aufrechtsteht. Tatsächlich ist auch nur ein einziger König und auch dieser nur ein einzigesmal im Unterhause erschienen. Dies geschah, als Karl I. am 4. Januar 1642 persönlich mit seinem Gefolge in das Unterhaus eindrang, um die Verhaftung der von ihm wegen Hochverrats vor den Lords angeklagten fünf Führer der Opposition selbst vorzunehmen[2]. Von dem persönlichen Erscheinen des Königs abgesehen läfst sich aber nicht verkennen, dafs unter den Tudors und Stuarts entsprechend ihren absolutistischen Regierungstendenzen das Gegenteil jener alten Grundregel sich zur Gewohnheit herauszubilden drohte: nämlich die unmittelbare Einmischung des Souveräns in die Verhandlungen des Hauses. Wiederholt protestierten daher die Commons mit aller Kraft dagegen, dafs die Krone von den Vorgängen im Hause Kenntnis nehme oder dafs der Speaker dem König die zur Beratung stehenden Bills sowie die Journale des Hauses

[1] Rot. Parl., III. 611.

[2] Das Erscheinen des Souveräns im House of Lords ist dagegen noch unter Karl II., Wilhelm III. und der Königin Anna wiederholt vorgekommen. Unter Georg I., der die englische Sprache nicht verstand, kam die Sitte ab und seither gilt es auch für das House of Lords als constitutioneller Grundsatz, dafs der König nur zum Zwecke der zeremoniellen Eröffnung oder Schliefsung des Parlamentes persönlich bei den Lords erscheint.

zeige. Unter der Königin Elisabeth fanden insbesondere viele Einmischungen der Krone in die Verhandlungen des Hauses statt[1]. Gegen die Fortsetzung dieser Praxis unter ihrem Nachfolger aber wendeten sich die Commons mit besonderer Energie. Im Jahre 1621 erklärte der Abg. Alford in der Debatte, dafs es „eine alte Verordnung in beiden Häusern des Parlamentes sei, dafs, während irgend eine Sache in einem der beiden Häuser debattiert würde, der König davon keine Kenntnis haben soll, bis das Haus einen Beschlufs gefafst hat“[2].

Die Frage, um die es sich da handelte, war aber weder eine Frage der Etikette noch auch blofs der politischen Vorsicht der Stände; vielmehr lag hier eben der Keim für die

---

[1] Besonders charakteristisch für die Elisabethinische Epoche ist das Verfahren im Parlament von 1571. In diesem wurde der Abg. Strickland wegen einer Rede vor die Lords of the Privy Council vorgeladen und ihm weitere Teilnahme an den Verhandlungen des Hauses untersagt. In der darauffolgenden, zum Teile erregten Debatte erklärte der Treasurer, es sei häufig vorgekommen, dafs die Krone von Parlamentsreden Kenntnis genommen habe. Vgl. D'Ewes, 168, 175. Dafs das Haus diese Entschuldigung nicht gelten liefs, zeigen deutlich die späteren Vorgänge. Vgl. House of Comm. Journals, I. p. 500: „Speaker explaining exception being taken having shown the king the book of Order.“ Hierher gehören auch die Beschlüsse des Unterhauses vom 17. Mai 1604 und 4. März 1605. Im ersteren Falle handelte es sich darum, dafs der König eine Bill verlangt und bekommen hatte, weil sie Hochverrat betraf und sie deshalb nicht zurückgab, sich vielmehr selbst zur Prüfung vorbehielt. Darauf beschlofs das Haus, „dafs dies nicht als Präzedenzfall für irgend einen künftigen Speaker angesehen werde, dafs er irgend eine Bill, die er empfangen hat, nicht zur Lesung bringe oder aus dem Hause herausgebe, um den König oder sonst wen anderen zu informieren, bevor das Haus mit der Bill bekanntgemacht worden ist.“ Der zweite Beschlufs lautet: „Wenn ein Mitglied des Hauses sich zu einem Privy Councillor über einen anderen Abgeordneten in betreff dessen, was er im Hause getan, äufsert, so hat das Committee of Privilege die Sache zu untersuchen.“ House of Comm. Journals, I. p. 212, 277.

[2] Hatsell, II. p. 232, Anm. Vgl. auch die daselbst angeführten Fälle vom 16. und 18. Juni 1607, in welchen der Speaker die Verlesung gewisser Petitionen verweigert mit der Bemerkung, dafs der König davon Kenntnis habe und dies wünsche, worauf erwidert wurde, „dafs damit eine schwere Wunde dem Ernst und der Freiheit der Verhandlungen des Hauses zugefügt werde.“ Auch in diesem Falle scheint der Widerstand so ernst gewesen zu sein, dafs in der nächsten Sitzung die beanstandete Petition dennoch und zwar, wie es heifst, mit Zustimmung des Königs verlesen wurde.

grofse staatsrechtliche Frage der Organisation der gesamten Regierungsgewalt verborgen. Auf die Entwicklung dieses vorhin schon angedeuteten Problems mufs nun doch ein wenig näher eingegangen werden.

Seitdem das Unterhaus regelmäfsig als organischer Bestandteil des Great Council of the King zu fungieren begann, mufste zwischen dem historischen Träger aller Regierungsgewalt und rechtlicher Macht, der Krone, und den die Subsidien bewilligenden Commons ein Organ bestehen, das äufserlicher und innerer Vermittlung zwischen beiden diente. Dieses Organ ist in ältesten primitiven Zeiten des Parlamentes der Kanzler gewesen. Im 15. Jahrhundert tritt das Privy Council hervor. Seit Elisabeth finden wir nun, wie sich von selbst in ganz formloser Weise durch die im Unterhause als Mitglieder anwesenden Councillors eine regelmäfsige Communication zwischen dem König, der Gesamtheit seines Ministeriums und der Volksvertretung bildet. Die in dem Hause befindlichen Privy Councillors repräsentieren darin die Regierung[1]. Durch diese der Partei der Courtiers als Mittelpunkt dienenden königlichen Diener wurde die Krone trotz der angeführten Proteste regelmäfsig von dem Stande der Dinge unterrichtet. Mit der Zunahme des Mifstrauens gegen die Krone seit Jakob I. verstärkt sich auch der Widerstand gegen diese Vermittlerrolle der im Hause befindlichen Privy Councillors[2]. Weit entfernt war man noch davon, dafs man den Gedanken einer organischen Verknüpfung von Parlament und Regierung hätte erfassen können. Immer noch stand das Unterhaus auf seinem durch das Recht der Steuer-

[1] Einen charakteristischen Hinweis auf diese bereits anerkannte Stellung der Regierung im Hause enthält eine Eintragung in Sir D'Ewes Journals, p. 177. Anläfslich der Verhaftung des freimütigen Abg. Strickland im Parlament von 1571 kam es am 20. April zu scharfen Debatten über die Privilegien des Hauses. Nach der Rede des Abgeordneten heifst es: „während dieser Rede flüsterte das Council untereinander, worauf der Speaker beantragte, dafs das Haus die weitere Beratung über diesen Gegenstand aussetzen möge.“ Auch für die Stellung des Speakers im elisabethinischen Unterhause ist diese Stelle sehr belehrend. Eine ähnliche Stelle bei D'Ewes, p. 679.

[2] Vgl. die oben mitgeteilte Resolution (1605), ferner die Bemerkung Elsynges über die vom Cardinal Wolsey herrührende Neuerung, dafs Privy Councillors als Abgeordnete fungieren. Vgl. oben p. 68 und den in der Anmerkung behandelten Fall vom Jahre 1614.

bewilligung und seine Privilegien gesicherten, aber schmalen Boden des Widerstandes gegen die Krone und Regierung. Zu einem schöpferischen, leitenden Eingreifen in die Politik begann erst langsam Fähigkeit und Wille der Commons heranzureifen. In der Sitzung vom 12. November 1640 erhob sich allerdings schon lauter Widerspruch, als ein Abgeordneter, zugleich Comptroller of the Household, der Hausminister des Königs, bemerkte, der König habe von einer in Verhandlung stehenden Bill Kenntnis genommen; es wurde erklärt, dafs damit die Privilegien des Parlamentes gebrochen worden seien. Dieser Protest und ein gleichlautender Beschlufs der Lords wurde dem König durch besondere Adresse mitgeteilt[1]. In diesen Beschwerden des Parlamentes zeigt sich, wie schwer die Lösung des Problems parlamentarisch-monarchischer Regierung gerade in deren Heimatlande gefunden worden ist.

Der nächste Schritt ging in der entgegengesetzten Richtung bis zum äufsersten Punkte. Die Übernahme der Regierung durch das Long Parliament bedeutet von diesem Standpunkte nichts anderes als die völlige Ausmerzung des selbständigen Factors der Executive. In den Jahren 1641 bis 1649 wird England durch Ausschüsse des Unterhauses regiert, wie etwa 150 Jahre später Frankreich durch die Ausschüsse des Convents. Cromwells Herrschaft bedeutet den interimistischen Militärabsolutismus und mit der Restauration der Stuarts steht das Problem, wie die Teilnahme des Parlamentes an der Souveränität staatsrechtlich zu organisieren sein solle, ungelöst da. Es folgt die Zeit der Versuche einer Umgestaltung des Privy Council, die Entstehung der „Junta“ und des „Cabal“, d. h. der Conzentrierung der Regierungsgewalt in die Hände einzelner, regelmäfsig geheim beratender Mitglieder des Privy Council. Wie nun aus dieser von den Zeitgenossen gefürchteten und geschmähten Neuerung des „Cabal“ oder der Cabinet-Regierung das Prinzip und die Form des Cabinet und zugleich der parlamentarischen Parteiregierung unter Wilhelm III. und Anna auf rein empirische Weise entstanden sind, sich sodann von Georg I. an bis zum Regierungsantritt der Königin Viktoria

[1] Hatsell, II. 333. House of Comm. Journals. II. p. 27. Vgl. ferner Anson, II. p. 99.

vollständig ausgebildet haben, darf hier nicht näher ausgeführt werden[1]. Wohl aber ist es von dem hier eingenommenen Gesichtspunkte wichtig, sich zu erinnern, wie schwer sich dieses Prinzip gerade bei den Commons durchgesetzt hat. Der althistorische Widerstand der Commons gegen einen gewissermafsen legalen Locus standi der königlichen Minister im Unterhause findet in jenen merkwürdigen Bills und Gesetzen Ausdruck, welche sich seit 1675 bis zur Consolidierung der Cabinetsregierung, also eigentlich bis gegen das Ende der Regierung Georgs III., erstrecken. Diese Gesetze beabsichtigen, die Bekleidung eines Kronamtes durch Abgeordnete zu verbieten und damit die alte staatsrechtliche Anschauung von der völligen Trennung des Unterhauses und der Regierung aufrecht zu erhalten[2].

Diese Versuche sind nun natürlicherweise vollständig gescheitert, insofern sie die Minister vom Unterhause aus-

---

[1] Die neueste Darstellung der Entwicklung im 18. Jahrhundert findet man jetzt in dem Buche der Mifs Blauvelt, The Development of Cabinet Government in England, 1902. Eine lichtvolle Übersicht der wesentlichen Züge des Cabinet Government auf geschichtlicher Grundlage und nach dem Stande vom Ende des 19. Jahrhunderts gibt Anson, II. p. 106—140. Die neueste Ausgestaltung der politischen Natur des Cabinets hat zum erstenmal in sehr bemerkenswerter Weise Sidney Low dargestellt in seinem Buche: Governance of England, ch. II—V. Vgl. ferner Hearn, The Government of England, p. 197—226; Bagehot, loc. cit. p. 1—32. Gladstone, Gleanings, I. p. 238—244.

[2] 1675 wird die erste dieser Bills eingebracht. 1680 fafst das Haus den Beschlufs, „that no member of this House shall accept of any office or place or profit from the Crown without the leave of this House.“ Aber die Resolution fiel mit dem Parlamente, in dem sie beschlossen worden, dahin. Diese Bestrebungen finden endlich ihren Höhepunkt in jener merkwürdigen Bestimmung des Act of Settlement von 1701: „Dafs keine Person, die ein Amt oder eine Einkommen gewährende Stellung unter der Krone hat oder eine Pension von der Krone erhält, fähig sein soll, als Mitglied des Unterhauses zu dienen.“ Auch diese übrigens verklausulierte Bestimmung ist nie in Kraft getreten, denn zu mächtig kämpfte das politische Bedürfnis dagegen, das gerade damals die endgültige Organisierung parlamentarischer Regierung hervorzubringen begann. Und auch die Versuche, durch Ausschliefsung bestimmter königlicher Beamten den Einflufs der Krone im Unterhause zu verringern, haben wenig Erfolg gehabt. Gerade unter Georg III. stieg das Übel der königlichen Placemen und Pensionisten im Unterhause bis zur Unerträglichkeit: in der Tat hat dann die von Burke eingebrachte Bill von 1782 die schlimmsten Übelstände beseitigt. Vgl. Porritt, loc. cit. I. 202—224.

schliefsen wollten, denn damit wollten sie sich einer unaufhaltsamen Entwicklung entgegenstellen; aber sie haben doch, was die rechtlichen Beziehungen der Minister zum Unterhause betrifft, dauernde rechtliche Folgen gehabt, die weiter unten noch in betracht gezogen werden müssen.

Immerhin hat die Entstehungsgeschichte des parlamentarischen Ministeriums in England die weitere bemerkenswerte Folge gehabt, dafs bis zur Gegenwart weder die Grundbedingung seiner Existenz, die obligatorische Zugehörigkeit jedes „Dieners der Krone" an eines der beiden Häuser des Parlamentes als Rechtsgrundsatz jemals formuliert worden ist, noch auch das „Cabinet" oder der „Premierminister" dem englischen positiven Staatsrechte einverleibte juristische Begriffe vorstellen. In allen diesen Fällen handelt es sich um jene — seit Freeman sogenannten — Conventions of Parliament, jene fundamentalen Grundsätze und Einrichtungen, die das zum politischen Souverän gewordene Parlament durch zwei Jahrhunderte ausgebildet und blofs durch seine Praxis aufrechterhalten hat. Sie sind dadurch allein, ohne formelle gesetzliche Normierung unerschütterlich, ja zur eigentlichen Essenz des lebendigen Staatsrechtes Englands geworden[1].

In der organischen Verbindung des Ministeriums und des Parlamentes durch das Cabinet war der vollständige Sieg der Repräsentativverfassung über den Gedanken des absolutistischen

---

[1] Dafs, wie neuerdings angeführt wird (Sidney Low, loc. cit. p. 29), das Wort „Cabinet" einmal in einem Tadelsantrag der Opposition vom Jahre 1902 vorkommt, kann doch nicht als rechtliche Anerkennung des Cabinets bezeichnet werden; das gleiche gilt betreffs des Premierministers von der bei Low (ib. p. 154) angeführten Tatsache, dafs Lord Beaconsfield im Berliner Vertrag „Prime Minister of England" genannt ist. Dieser Terminus ist sicherlich rechtlich irrelevant, denn mindestens müfste es dann „Great Britain and Ireland" heifsen. Im übrigen ist das auch neuerdings in England aufkommende starke Betonen der rein „conventionellen" Grundlage des parlamentarischen Regierungssystems im Grunde genommen nur eine Folge davon, dafs man sich des scharfen Gegensatzes zu den geschriebenen Verfassungen Europas und Amerikas theoretisch vollbewufst geworden ist. Dem ursprünglichen englischen Denken über Staat und Recht ist solches Erstaunen über die gewohnheitsrechtliche Grundlage der nationalen Institutionen fremd. Die Engländer haben immer — lange vor der Epoche parlamentarischer Regierung — „politische Conventionen" von grofser Bedeutung in ihrer Verfassung gehabt.

Königtums besiegelt. Aus diesem Grunde verstummen denn auch während der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts — der Jugendperiode des Systems der Regierung durch die parlamentarische Oligarchie — die alten Klagen, um aber sofort wieder hervorzukommen, als mit Georgs III. persönlichem Regiment das Prinzip der parlamentarischen Parteiregierung trotz der Aufrechterhaltung der Formen abermals den bedenklichsten Schwankungen ausgesetzt erschien. Unter Georg III., der bekanntlich sein eigener Premierminister zu sein mit allem Eifer sich mühte, begann denn auch eine neue Periode regelmäfsiger Einmischung des Königs in die Verhandlungen des Hauses; eine Politik, die schiefslich in dem berühmten Tadelsantrag Dunnings vom Jahre 1780 ihren Ausdruck fand und zu der von Burke durchgesetzten Acte von 1782 den Anstofs gab.

An die Ausschliefsung der Minister dachte jetzt niemand; denn die als inconstitutionell empfundene Beeinflussung des Hauses durch die Krone fand auf ganz andere, corrupte Weise statt, durch Praktiken, denen die Place Bill von 1782 (22 Geo. III. c. 82) in erster Linie steuern wollte. Es bestanden damals ungemein zahlreiche Sinecuren, Hof- und Scheinämter, Versorgungsposten aller Art, die die Krone an Mitglieder des Unterhauses vergab, um ergebene Anhänger des jeweiligen Ministeriums an ihnen zu gewinnen. Diese Ämter schaffte Burkes Bill in weitem Umfange, wenn auch nicht vollständig, ab. Dennoch entschlofs sich das Haus gleichzeitig zu einer neuerlichen Einschärfung des alten Prinzipes, das durch die parlamentarische Regierung eigentlich schon obsolet geworden war: am 17. Dezember 1783 beschlofs das Haus, dafs es „ein Staatsverbrechen und Vergehen (high crime and misdemeanour) und einen Bruch der fundamentalen Privilegien des Parlamentes bilde, irgend eine Meinung oder angebliche Meinung Seiner Majestät über irgend eine Bill oder einen sonstigen, in einem der beiden Häuser des Parlamentes anhängigen Vorgang mit der Absicht einer Beeinflussung der Abstimmung der Mitglieder zu verbreiten“ [1]. Dafs das Ganze nur eine demonstrative Declaration war und sein konnte, liegt auf der Hand: denn längst war ja durch das System der parlamentarischen Partei-

[1] Hatsell, Precedents II. 334.

regierung die Praxis constanter Vermittlung zwischen Krone und Mehrheit des Unterhauses gegeben. Allerdings war auch längst das durch Georg III. nur zeitweilig aufgehaltene Prinzip unwiderstehlich in Entwicklung begriffen, wonach der Krone jede selbständige Willensbildung in der Politik genommen erschien. Dieses Prinzip tritt in Gestalt der Fiction hervor, dafs die Krone keine anderen Ratgeber haben könne, als jene, die auf das Vertrauen der Mehrheit des Unterhauses sich stützen können; aber trotz der fictiven Formulierung dieser parlamentarischen Convention ist ihr wahrer Charakter als staatsrechtliche Grundlage uneingeschränkter parlamentarischer Regierung seit einem Jahrhundert ebenso unverkennbar als gesichert. Längst war daher der Gedanke, die Minister als die dem Gebot der Krone zuvörderst unterworfenen Staatsdiener vom Unterhause fernzuhalten, fallen gelassen worden. Seit 1783 hat man im Unterhause auch keinen Beschlufs mehr gefafst, der die Unkenntnis der Krone von den Vorgängen im Parlamente zum Gegenstande hätte. Der ganze Gedanke ist eben vollständig obsolet, ja bei der gegenwärtigen Gestaltung der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen geradezu absurd. Immerhin aber hat dieser formell fortbestehende Grundsatz doch auch heute eine gewisse staatsrechtliche Bedeutung: dadurch, dafs angenommen wird, dafs der König von den im Hause anhängigen Gesetzentwürfen keine Kenntnis habe und auch sein offizielles Verhalten streng danach einrichten mufs, ist ausgesprochen, dafs irgend etwas der Art, wie das Institut der sogenannten Vorsanction durch die Krone in den constitutionellen Staaten des Festlandes, in England auch nicht in abgeschwächter Weise jemals zur Entstehung gelangen kann. Seit jeher aber bestand von dieser Regel der Nichteinmischung der Krone in die Verhandlungen des Parlamentes eine nicht ganz unwichtige Ausnahme insofern, als bei allen Bills, welche die Prärogative berühren, nicht nur das Wissen des Königs um diese Gesetzentwürfe vorausgesetzt wird, sondern sogar dessen vorgängige Zustimmung zur parlamentarischen Behandlung erforderlich ist. Dieser Grundsatz erstreckt sich aufserdem von altersher auf Bills of attainder, Ächtungsbills oder deren Aufhebung, auf Bezeugung von Gnaden- oder Ehrenerweisungen durch den King in Parliament; seit der

Resolution von 1713 müssen alle Geldbills ausschliefslich von der Krone, d. h. der Regierung, eingebracht werden.

Nichts ist nun mehr geeignet, die völlige Abkehr des modernen Parlamentarismus von jener Besorgnis vor der Kenntnis parlamentarischer Vorgänge durch die Krone zu demonstrieren, als die Tatsache, dafs gerade seit den Tagen Georgs III. sich eine besondere Einrichtung zur schleunigsten und unmittelbaren Information des Königs über die Debatten des Unterhauses ausgebildet hat. Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts hat sich nämlich die Übung entwickelt, die bis zur Gegenwart fortdauert: dafs die Leader beider Häuser noch am Abend der Sitzung selbst dem König einen Bericht über die Vorgänge erstatten. Diese Einrichtung erhielt sich auch unter Georg IV. und Wilhelm IV. und wurde dann von der Königin Viktoria festgehalten. Während aber die Berichte aus früherer Zeit nicht mehr erhalten sind, hat die Königin Viktoria diese Reports der Führer des Ober- und Unterhauses während ihrer langen Regierung gesammelt und sie befinden sich in der Privatbibliothek der Königin aufbewahrt. Diese bis zur Gegenwart streng geheimgehaltenen Documente werden zweifellos dem künftigen Historiker der viktorianischen Epoche eine wichtige und manchen Aufschlufs bietende geschichtliche Quelle bedeuten. Gladstone, Disraeli, Balfour und die anderen Premierminister in der zweiten Hälfte der Regierung der Königin haben an dieser Sitte ebenso festgehalten wie Peel, Palmerston, Russell und alle die führenden Staatsmänner ihrer Jugendzeit[1].

Diese Praxis der directen Berichterstattung über die Debatten des Hauses an den Souverän kann, wenn man am Buchstaben haften bleibt, als eine directe Verletzung jenes alten Grundsatzes der Nichteinmischung der Krone erscheinen. In der Tat ist es auch im Jahre 1879 zu einer Debatte darüber gekommen, in der Leonard Courtney, auf eine Äufserung Sir Thomas Mays gestützt, den ganzen Vorgang als inconstitutionell bezeichnete. Gladstone, damals Führer der Opposition, fand diese Auffassung absurd und seiner Ansicht schlofs sich das Haus einstimmig an. Man ging über den betreffenden Misbilligungsantrag einfach hinweg. Und so ist es bis zur Gegen-

[1] Vgl. Anson, loc. cit. II. p. 136; Mac Donagh, The Book of Parliament, p. 350—366.

wart dabei geblieben. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dafs die Anschauung Gladstones das Richtige getroffen hat. In einer Zeit, in welcher es jedem Staatsbürger möglich ist, noch am selben Abende die Verhandlungen des Unterhauses kennen zu lernen, wäre es geradezu lächerlich, an dem Scheine der Nichtinformation der Krone festzuhalten.

Die besonderen rechtlichen Folgen, die sich nach geltendem englischen Staatsrechte aus der Verbindung eines Kronamtes mit einem Abgeordnetenmandate ergeben, sind hervorgegangen aus dem geschichtlich begründeten Mifstrauen der Commons gegen den unmittelbaren Einflufs der Krone auf das Haus. Wenn nun auch, wie vorhin bemerkt, die völlige Ausschliefsung der Minister vom Unterhause, wie die Act of Settlement sie plante, sogleich wieder fallen gelassen worden ist, so wurde dennoch unmittelbar darauf durch eine Parlamentsacte von 1706 die Grundlage der bis zur Gegenwart fortdauernden rechtlichen Ordnung dieser Frage geschaffen. Das Gesetz (6 Anne c. 7) verfügt in Section 24: erstens, dafs niemand befähigt ist, zum Unterhause gewählt zu werden, der von der Krone ein Amt angenommen hat, das seit dem 25. October 1705 neugeschaffen worden ist; zweitens, dafs die Inhaber gewisser Ämter überhaupt nicht wählbar sind; drittens, dafs Personen, die Gnadengehalte von der Krone beziehen, von der Wahl ausgeschlossen sind. Section 25 bestimmt dann, dafs in den Fällen, in welchen Kronamt und Mandat vereinbar sind, die Annahme eines mit Gehalt ausgestatteten Amtes zwar das Mandat aufhebe, dafs aber eine Wiederwahl gestattet sei. Diesem Grundgesetze sind dann noch zahlreiche Statutes gefolgt, die zwar in Einzelheiten Abänderungen schaffen, aber die beiden Grundprinzien unberührt lassen. Es gibt also 1. politische Ämter, die von der Erwählung zum Abgeordneten ausschliefsen, nämlich alle nach 1705 geschaffenen Stellen, wie das Amt des Charity Commissioner oder Mitgliedschaft des Legislative Council of India, dann die durch Spezialgesetze disqualifizierten Ämter, wie z. B. das des Master of the Rolls; 2. Kronämter, die Wiederwahl herbeiführen: das sind z. B. die alten Ämter des Secretary of State, des Chancellor of the Exchequer, ferner aber auch neue Ämter, bei denen das ausdrücklich bestimmt ist, wie das des President

of the Local Government Board; 3. Kronämter, bei denen weder das Mandat aufgehoben wird noch auch Wiederwahl erfordert ist: z. B. das des Unterstaatssecretärs. Unter diese Rubrik sind auch solche Fälle einzurechnen, in welchen eine successive Übernahme von verschiedenen Kronämtern nach einmal erfolgter Wiederwahl stattfindet[1]. Einige besondere gesetzliche Bestimmungen setzen überdies fest, dafs nicht mehr als vier Staatssecretäre und zwei Unterstaatssecretäre dem Unterhause angehören dürfen[2].

Hier ist schiefslich noch einer besonderen rechtlichen Folgewirkung dieser Gesetzgebung zu gedenken, die längst die eigentliche praktische Bedeutung des Prinzipes von der Unvereinbarkeit gewisser Kronämter und der Mitgliedschaft im Unterhause ausmacht, obgleich sie von der Gesetzgebung nicht im geringsten beabsichtigt war. Bekanntlich kennt das englische Parlamentsrecht nicht die Möglichkeit eines freiwilligen Verzichtes des Gewählten auf sein Mandat. Ist keine gesetzliche Disqualification vorhanden, so kann ein Mandat nur durch Entscheidung des Hauses für erledigt erklärt werden: ein Vorgehen, zu dem das Haus sich immer nur in seltenen Fällen bewogen fühlte. Hier kam nun die Gesetzgebung der Königin Anna über die unvereinbaren Kronämter zu Hilfe. Als man anfing, freiwilligen Verzicht auf das Mandat häufig zu benötigen, gelangte man ohne geringste Abänderung des bestehenden Rechtes zum Ziele, indem die Krone dem mandatsmüden Volksvertreter ein nominelles, unvereinbares Kronamt verlieh. Als solche wurden die längst nur dem Namen nach existierenden Ämter des Verwalters gewisser königlicher Grundherrschaften benützt: die Stewardship of the Chiltern Hundreds, of the manor of Berkhamstead, of Bromhild and Gale u. a. m. Nur die Verleihung des erstgenannten Scheinamtes ist in Übung geblieben: sie ist fortdauernd die Form zur freiwilligen Niederlegung des Mandates. Sie wird längst ohne Prüfung der

---

[1] Vgl. Representation of People Act 1867 s. 52 Schedula H. Für diese ganze Materie vgl. Anson, I. p. 80 ff. und die sorgfältige tabellarische Übersicht über alle einzelgesetzlichen Bestimmungen daselbst, p. 93—96. Franqueville, loc. cit. II. 531 ff.

[2] Gesetze: 15 Geo. II. c. 22, 22 Geo. III. c. 82, 18 u. 19 Vict. c. 10, 21 u. 22 Vict. c. 160.

Gründe auf das an den Chancellor of the Exchequer gerichtete Gesuch zuteil; nur im Falle anhängiger Anfechtung der Wahl oder eines Strafverfahrens wider den Abgeordneten wird sie verweigert[1].

Der politische Zweck, der mit diesen Bestimmungen verfolgt wurde, ist klar, aber er ist längst hinfällig geworden. Denn die Annahme eines Office of profit under the Crown ist längst nicht mehr dem Verdachte ausgesetzt, dafs dessen Träger dadurch der Krone zu ungebührlichem Einflufs verhelfe, und dafs es notwendig sei, ihn deshalb neuerlich der Feuerprobe der Wahl auszusetzen. Die Beibehaltung dieser Bestimmungen führt nur für jede neugebildete Regierung die Notwendigkeit zahlreicher Neuwahlen und damit ungerechtfertigte Zeitverluste und Unannehmlichkeiten hervor. Die Zufälligkeiten, denen die meisten Wahlen ausgesetzt sind, lassen überdies in vielen Bezirken Wiederwahlen nie als völlig gesichert erscheinen: die Rücksicht darauf beeinflufst sehr oft die Formierung einer Regierung, und zwar nicht immer in günstiger Weise; denn eigentlich sollte dabei doch einzig auf die Fähigkeit des Ministers und nicht auf die Sicherheit des Wahlkreises für seine Partei Rücksicht genommen werden. Und diese ganze eigentümliche Gestaltung des fundamentalen Verhältnisses von Ministern und Unterhaus wird dadurch noch eigentümlicher, dafs sie überdies von dem im 18. u. 19. Jahrhunderte ausgebildeten Grundprinzipe der parlamentarischen Regierung, der obligatorischen Angehörigkeit der Minister an eines der beiden Häuser beherrscht wird. Dafs dies unter Umständen zu Zwangslagen führen kann, zeigt das Beispiel Gladstones, der im Dezember 1845 Staatssecretär wurde, dadurch seinen Sitz verlor und aus besonderen Gründen kein anderes Mandat erlangen konnte, daher bis Juli 1846 Staatssecretär ohne Zugehörigkeit zum Parlamente blieb. Gladstone selbst hat dreifsig Jahre später die Aufmerksamkeit auf diese — übrigens sogleich in Tadel gezogene — staatsrechtliche Anomalie gelenkt und ihre Wiederholung als sehr unwahrscheinlich bezeichnet[2]. Niemand aber hat die überragende

[1] Vgl. Report on Vacating of Seats 1894 Sess. Pap. [278].

[2] In den letzten Jahren hat sich für kurze Zeit ein analoger Fall, der den Träger eines untergeordneten irischen Kronamtes betraf, ereignet.

Bedeutung dieses Fundamentes moderner parlamentarischer Regierung besser gekennzeichnet als W. E. Gladstone selbst. „Der unbedingt parlamentarische Charakter jedes Ministers ist," sagt Gladstone, „speziell in bezug auf das Unterhaus, ein untrennbarer und vitaler Bestandteil unserer Verfassung. Die Verbindung der Minister mit dem Parlament und durch das Unterhaus mit dem Volke ist das Gegengewicht gegen ihre Verbindung mit der Krone und der Prärogative. Ihre Entscheidungen treffen sie unter dem von verschiedenen Seiten ausgeübten Drucke, und diese stellen daher das vor, was man in der Mechanik die Resultierende des Kräfteparallelogramms nennt. Ihnen liegt es ob, dafür zu sorgen, dafs die beiden Häuser des Parlamentes der Krone loyalen Rat geben und ihr dienen, und dafs die Krone hinwiederum in strenger Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen handle"[1]. Diese Worte Gladstones, so wahr sie sind, klingen heute veraltet, wie ehrwürdige, aber selbstverständliche Gemeinplätze. Denn was noch in Gladstones staatsrechtlichem und politischem Denken, in seiner politischen Terminologie eine so grofse Rolle spielt, die Krone, die in seiner Jugend noch einen ansehnlichen Willensfactor im Staatsleben Englands bedeutete, ist dies längst nicht mehr. Und darum ist der parlamentarische Charakter des englischen Ministeriums gegenwärtig nicht mehr vom Gesichtspunkte seiner Mittlerrolle zwischen König und Nation zu charakterisieren. Die demokratische Entwicklung der englischen Verfassung im letzten Menschenalter hat die Wählerschaft zum unumschränkten Herrn der Politik des Landes gemacht. Seither ist der meist durch den Ausfall der Wahlen designierte Premierminister zum „ungekrönten temporären Regenten" des Landes geworden: sowohl den übrigen Ministern gegenüber wie hinsichtlich der Krone besitzt der moderne Premier Englands die Fülle politischer Kraft und rechtlicher Befugnisse auf Grund des ihm durch die Volksabstimmung gegebenen Mandates. Und mit vollem Recht ist seine Position in neuester Zeit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Nordamerika an die Seite gestellt worden[2]: ja, man kann

[1] Gladstone, Gleanings, I. p. 225.
[2] Vgl. Sidney Low, Governance of England. ch. IX.

wohl sagen, die tatsächliche und rechtliche Machtfülle des britischen Premiers unserer Tage übertrifft die des amerikanischen Staatsoberhauptes dann, wenn unter günstigen politischen Umständen eine überragende Persönlichkeit vorhanden ist, die es versteht, alle in dem hohen Amte latent enthaltenen politischen und administrativen Kräfte auszunützen.

Es ist unmöglich, diesen Erscheinungen der inneren Umwandlung des englischen Ministeriums in dem letzten Menschenalter hier nachzugehen, so verlockend und lohnend das wäre. Das mit Rücksicht auf die vorliegende Aufgabe wichtigste Ergebnis dieser Umwandlung ist uns wohlbekannt. Wir wissen, dafs die volle Entfaltung des Systems parlamentarischer Cabinetregierung auf die Geschäftsordnung des Unterhauses geradezu revolutionierend gewirkt hat. Fafst man nun diese Tatsache von dem engeren Gesichtspunkte der rechtlichen Beziehungen zwischen Ministerium und Volksvertretung auf, so läfst sich diese Umwälzung mit aller Schärfe juristisch definieren. Sie besteht in der Aufhebung des historischen, formell auch heute noch proclamierten Prinzipes der völligen Gleichheit aller Abgeordneten auf dem Boden des Verfahrens und der Geschäftsordnung. An dessen Stelle ist das neue Prinzip getreten, das sich kurz so formulieren läfst: die moderne parlamentarische Regierung ist durch eine Reihe von Vorrechten, die ihr die Geschäftsordnung verleiht, zum Herrn und Leiter des Unterhauses als Arbeitsorganisation geworden. Um dies aber vollends zu würdigen, müssen wir uns daran erinnern, dafs jede englische Regierung eine Parteiregierung ist. Ein Überblick über das Wesen der Parteien im Hause und die damit zusammenhängenden Erscheinungen ist unerläfslich für ein volles Verständnis der Technik des englischen Parlamentarismus.

Fünfter Abschnitt.

Die politische und soziale Structur des Unterhauses und das Parlamentsverfahren.

Erstes Kapitel.

Die Parteien, das Haus und die Geschäftsordnung.

Seit zwei Jahrhunderten bildet das Vorhandensein zweier grofsen Parteien im Unterhause die fundamentale politische Tatsache, von der die ganze lebendige Fortentwicklung der englischen Verfassung seit dem Wechsel der Dynastie ausgeht. Es kann nun hier nicht die Aufgabe sein, dieses so eigenartige, für die Gestaltung des ganzen modernen Staatsrechtes so aufserordentlich folgenreiche Phänomen der politischen Parteien in ihrem Wesen, ihren Existenz- und Arbeitsbedingungen in eingehende Betrachtung zu ziehen. Darauf kann um so leichter verzichtet werden, als wir in dem meisterhaften Werke von Ostrogorski nunmehr eine erschöpfende, auf eigener, überaus gründlicher Beobachtung und Erforschung des englischen und amerikanischen Parteiwesens beruhende Darstellung der Geschichte, Structur und Function des modernen englischen Parteilebens besitzen. Auf die historischen Hauptmomente ist übrigens schon oben hingewiesen worden[1]. Die Frage, die allein hier aufgeworfen werden mufs, geht einfach dahin, inwieweit diese Voraussetzung des ganzen neueren englischen und damit des modernen Parlamentarismus überhaupt, inwiefern das Vorhandensein der zwei grofsen historischen Parteien Englands, denen im letzten

---

[1] Siehe oben S. 75, 86—90.

Viertel des 19. Jahrhunderts sich die intransigente Partei der irischen Nationalisten gegenübergestellt hat, in der Geschäftsordnung und dem Verfahren des Unterhauses etwa ausdrückliche oder mittelbare Anerkennung gefunden hat und welcher Zusammenhang zwischen diesen Instituten und dem Parteiwesen besteht.

Wie die Teilung der Commons in die beiden grofsen Staatsparteien sich in der äufserlichen Erscheinung des Hauses, in der Sitzordnung, darstellt, ist schon oben hinreichend besprochen worden. Hieran anknüpfend mufs nun zunächst daran erinnert werden, dafs selbst diese Sitzordnung niemals ausdrücklich durch einen Beschlufs des Hauses anerkannt worden ist. Es besteht auch gegenwärtig vom Standpunkte des Parlamentsrechtes kein Hindernis, dafs irgend ein Abgeordneter etwa seinen Sitz im Widerspruche zu seiner Parteistellung und der auf Unterscheidung beider Parteien beruhenden hergebrachten Sitzordnung einnehme. Und ebenso fehlt es auch sonst an jeder ausdrücklichen Anerkennung des Parteiwesens durch die Standing oder Sessional Orders des Hauses. Das hindert nun allerdings nicht, dafs eine Reihe von politischen Gebräuchen und Rechtsgewohnheiten im Unterhause aufgekommen sind, die vollständig auf die Tatsache des Parteiwesens und der parlamentarischen Parteiregierung zurückzuführen sind; so vor allem die Bildung der Standing Committees nach dem Mehrheitsprinzip, die Übung, dafs in der Erteilung des Wortes zwischen beiden Seiten des Hauses alterniert wird, der Gebrauch, dafs alle Personalfragen, sowohl die Erwählung des Speaker wie des Chairman of Committees, ferner des Chairman der wichtigen Committees of Selection and Standing Orders praktisch genommen im Belieben des Leader of the House, also des Führers der Mehrheitspartei, liegen. Es ist nun selbstverständlich, dafs das Parlamentsverfahren im technischen Sinne des Wortes von dem Vorhandensein der Parteien in keiner Weise berührt werden kann; denn alle Formen und Mittel parlamentarischer Prozedur müssen ja jedem Abgeordneten zu gleichem Recht zustehen, ob er nun dieser oder jener Partei, der Mehrheit oder Minderheit angehöre. Immerhin hat sich, wie wir wissen, in Gestalt der besonderen geschäftsordnungsmäfsigen Rechte der Regierung ein

gewisser Complex von Vorrechten der Majorität insofern gebildet, als ja nach dem in England bis zur äufsersten Consequenz durchgeführten Prinzip der parlamentarischen Parteiregierung diese nichts anderes als den leitenden Ausschufs der Mehrheit des Unterhauses vorstellt. Daran mufs aber immer festgehalten werden, dafs auch die Vorrechte, wie sie einzelnen Abgeordneten der Mehrheit als Ministern der Krone zustehen, nur in letzterer Eigenschaft eingeräumt sind, daher keineswegs als formelle Rechte der Partei aufgefafst werden können. Wohl aber macht sich der Einflufs des Parteiwesens in bezug auf die praktische Erledigung der concreten Parlamentsgeschäfte in mannigfacher Weise geltend. Seitdem das System der parlamentarischen Cabinetregierung seine Vollendung erfahren und gleichzeitig die Ausbildung der grofsen festgeschlossenen Parteien eine ständige und beherrschende Tatsache der englischen Politik geworden ist, also etwa seit Beginn des 19. Jahrhunders, ist es üblich geworden, dafs über alle wichtigeren Dinge, die von der Regierung als dem politischen Executivorgan der Mehrheit zu erledigen sind, zwischen den beiden grofsen Parteien, respective zwischen dem Leader of the House und dem Leader of the Oppositon das Einvernehmen gepflogen und in sehr vielen Fällen zum Ausgangspunkt für eine auf der Übereinstimmung beider Parteien beruhende politische Action genommen wird. So ist es anerkannte Convention des englischen Parlamentarismus, für gewisse Mafsregeln von grofser nationaler Bedeutung, z. B. in der äufseren Politik, insbesondere wenn es im Interesse des Reiches liegt, dafs der Wille des Parlamentes als einheitlicher Wille der Nation erscheine, durch nichtoffizielle Besprechungen die Zustimmung der Opposition zu den Plänen der Regierung vorher einzuholen oder wenigstens den ernsten Versuch zum Einverständnis zu machen. Demselben Kreise von Parlamentsgewohnheiten gehört es an, dafs über das Tempo der Erledigung gewisser Hauptaufgaben der Session überhaupt, ferner über die Art und Weise der Verteilung der jeweils vorliegenden Aufgaben des Hauses zwischen den Parteien ein gewisses Einvernehmen hergestellt oder doch immer wieder angestrebt wird. Endlich ist es seit der Ausbildung der grofsen geschlossenen Parteien für das Schicksal einer Bill oder eines Antrages stets von

grofser Bedeutung, ob die betreffende Mafsregel von vornherein offiziell als Parteisache aufgefafst, also „on party lines“ beraten wird oder nicht. Die blofse Tatsache, dafs die Dauer der Session von vornherein feststeht, dafs ferner seit langem jede Regierung für die Durchführung auch nur eines Teiles ihres jährlichen Arbeitsprogrammes trotz aller gegen die Obstruction gerichteten Vorschriften immer noch bis zu einem gewissen Grade auf den guten Willen der Opposition angewiesen ist, macht es für jedes Cabinet notwendig, die Herbeiführung solchen Einvernehmens bei jeder grofsen gesetzgeberischen Action wenigstens ernstlich anzustreben. Und so gehört es zu den gewöhnlichen Erscheinungen der parlamentarischen Arbeit im Unterhause, dafs über das jeweilige Verhalten der Opposition zu den dem Hause vorliegenden grofsen legislatorischen Regierungsentwürfen von dem Führer der Opposition offizielle Erklärungen in dieser Hinsicht abgegeben werden.

In ganz besonderer Weise ist schliefslich das Parteiwesen von Einflufs auf ein Element des parlamentarischen Lebens, dessen Bedeutung von selbst in die Augen fällt, nämlich auf die Frequenz des Besuches der Beratungen durch die Abgeordneten (attendance). Die grofse Zahl der englischen Volksvertreter in Verbindung mit den oben besprochenen Raumverhältnissen macht es physisch fast unmöglich, dafs alle Abgeordneten gleichzeitig anwesend sind, und es finden hier wie in allen anderen Kammern grofse Schwankungen in der Besuchsziffer statt[1]. Damit sind nun naturgemäfs in dem politisch souveränen Unterhause Englands besondere Gefahren für die Stabilität der jederzeit von dem Vorhandensein der Mehrheit auf ihrer Seite vollkommen abhängigen Regierung verknüpft. Dazu kommt, dafs, seitdem es ein Parlament gibt, die Klagen über mangelhaften Besuch seitens eines oft recht ansehnlichen Teiles der Abgeordneten nicht verstummen. Die in früheren Jahrhunderten angewendeten Mittel zur Einschärfung der Besuchspflicht der Abgeordneten, wie sie sich

[1] Nur bei grofsen parlamentarischen Schlachten und denkwürdigen Wendepunkten der Politik, wie z. B. bei der Abstimmung über die zweite Home Rule Bill Gladstones, sind fast oder über 600 Abgeordnete im Hause anwesend.

an den Gebrauch des namentlichen Aufrufes des Hauses (Call of the House) anknüpften und von denen im historischen Anhang mehr gehandelt werden wird, sind längst als fruchtlos aufgegeben worden. An deren Stelle sind neue und wirksamere Factoren getreten: in erster Linie das erhöhte Gefühl der Verantwortlichkeit der Abgeordneten der Wählerschaft gegenüber, das selbst wieder nur eine Folge bedeutet der seit der Erweiterung des Wahlrechtes langsam, aber unwiderstehlich gewachsenen Abhängigkeit der Abgeordneten von ihren politischen Mandanten; sodann die durch Presse und Versammlungswesen, ferner durch die gesteigerte politische Anteilnahme der breiteren Schichten der Nation und ihrer Interessenverbände aufserordentlich vermehrte Publizität des ganzen politischen Lebens. Dazu kommt noch das äufserliche, aber so wichtige Moment der durch die modernen Verkehrsmittel gebotenen Erleichterung in den Beziehungen zwischen London und der Provinz. Durch diese ist das noch im 17. Jahrhundert teilweise unwegsame Grofsbritannien zu einem räumlich kleinen Lande geworden.

Viel wichtiger als andauernd hohe Frequenz des Hauses ist jedoch für das von Parlamentsparteien regierte England die Erhaltung gleichmäfsig starken Besuches entsprechend den Stärkeverhältnissen beider Parteien. In dieser Hinsicht sind spezifisch technische Mittel zu besonderer Bedeutung gelangt, welche die moderne Organisation der Parlamentsparteien für den Bereich des Unterhauses ausgebildet hat. Es sind das vornehmlich zwei Institute: das der sogenannten Einpeitscher (Whipper-in) und das des Pairing, beide bestimmt, den Gefahren zu begegnen[1], mit denen unregelmäfsige Frequenz des Hauses Regierung und Opposition — erstere natürlich am meisten — bedroht.

Unter „Einpeitschern" sind die von den Parteien aus ihrer Mitte dauernd bestellten ehrenamtlichen Organe zu verstehen, in deren Händen die ganze äufsere und innere Organisation und Function der Partei als geschlossener parlamentarischer und politischer Einheit liegt. Der Chief Whip der Regierungs-

---

[1] Vgl. Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement Britanniques, vol. I. 65—67, vol. III. p. 70.

partei, dem jüngere Abgeordnete als Gehilfen zur Seite stehen, gehört jederzeit zu den erfahrensten und verläfslichsten Mitgliedern der Partei und sein hoher Rang innerhalb der Majorität wird dadurch bezeugt, dafs er regelmäfsig das Kronamt des Parlamentsecretärs des Schatzamtes bekleidet, während die übrigen „Whips“ als Junior Lords of the Treasury eines der längst nominellen niederen Kronämter innehaben. Dieses Amt ist seit Beginn des 18. Jahrhunderts aufgekommen und da sich in ihm die Verwaltung der damals ja so wichtigen Patronage der Regierung conzentrierte — der Gesamtheit der von der Regierung zu vergebenden Stellen, Pfründen, offenen und geheimen Vergünstigungen — so wurde sein Inhaber auch kurzweg Patronage Secretary genannt. In der Zeit der Rotten-Boroughs und des auf Millionen sich belaufenden Dispositionsfonds (Secret Service Money) gewährte dieses Amt dem Inhaber, der durch Ankauf von Wahlflecken für Erhaltung der jeweiligen Majorität zu sorgen hatte, aufserordentlichen Einflufs unter den Abgeordneten[1]. Seit der Wahlreform von 1832 ist das alles natürlich hinweggefallen und es gibt auch längst keinen Dispositionsfonds mehr als staatliche Einrichtung zu Zwecken der inneren Politik des jeweiligen Cabinet. An Stelle dieser Mittel parlamentarischen Parteiwesens sind seither die grofsen Parteiorganisationen (Caucus) und Parteifonds getreten. Damit ist denn auch das System der bezahlten Parteibeamten ausgebildet worden, deren Chef, der General Agent der Partei, nunmehr unter dem Premierminister und dem Chief Whip die nach aufsen hervortretenden Actionen zur Festigung der Partei und zur Durchführung der Wahlen besorgt. Dagegen bedeutet der Chief Whip, der Patronage Secretary, auch heute noch das Haupt der nach innen gewendeten parlamentarischen Parteimaschine. Allerdings hat er gegenwärtig, in der Zeit der ge-

---

[1] Die Zeit Georgs III. und seines persönlichen Regimes bildet den Höhepunkt in der Entwicklung dieser parlamentarischen Technik der oligarchischen Epoche. Die Correspondenz des Königs mit seinen Ministern zeigt deutlich, mit welcher Scrupellosigkeit und Beharrlichkeit das Handwerk, Majoritäten durch Ankauf von Wahlflecken und directe Bestechung von Abgeordneten zu schaffen, betrieben und vom König geleitet worden ist. Es war die Zeit, da die so geschaffene dritte Partei der „Kings Friends“ stets die Entscheidung zu geben vermochte. Die scharfe und treffende

ringen und direct vom Premierminister ausgeübten Patronage, seine Aufgaben mit ganz anderen Mitteln zu erfüllen. Er ist der einflufsreichste Berater und das nach aufsen nicht hervortretende parlamentarische Executivorgan des Premiers für alle internen parlamentarischen Angelegenheiten der Regierungspartei. Ganz dasselbe gilt natürlich von dem Chief Whip der Opposition im Verhältnis zu deren Leader. Ich kann diese eigenartige und so wichtige Function der Whips nicht besser darstellen, als wenn ich hier die Schilderung Ostrogorskis anfüge, dem wir das beste und gründlichste Buch über das moderne Parteiwesen Englands und Amerikas verdanken[1]. „Die beiden Führer der grofsen Parteien", sagt Ostrogorski, „arbeiten stets in vollem Tageslicht und sind dem Publikum gegenüber verantwortlich; die Whips arbeiten im Dunkeln und sind der breiten Öffentlichkeit unbekannt. Die Führer legen den Actionsplan im wesentlichen fest und arbeiten daran selbsttätig bei den grofsen Anlässen. Die Whips, die durch die Führer in alle Geheimnisse des politischen Feldzugsplanes eingeweiht sind, sehen darauf, dafs er ausgeführt werde, und beobachten die Acteure, um sich zu vergewissern, dafs jedermann an seinem Posten und bereit ist, die Rolle, die ihm zugewiesen wurde, durchzuführen, mag diese auch klein oder selbst überflüssig sein. Da der Whip fortwährend in Berührung ist mit den Abgeordneten in den Wandelgängen des Hauses, in den Ausschüssen usw., so ist er im stande, der jeweiligen Strömung der Meinungen in der Partei zu folgen. Er erstattet darüber dem Leader Bericht, erstickt Symptome der Revolte im Keime, verhökert die Anschauungen des Führers an die einzelnen Mitglieder der Partei und teilt ihnen soviel von den Plänen mit, als der Leader für notwendig oder geraten hält. Die Autorität des Whip ist rein moralischer Natur: sie schreibt sich blofs von dem Prestige

---

Kritik dieses Systems bildet einen Hauptbestandteil der berühmten Schrift Edward Burkes: Thoughts on the Causes of the present Discontents (Works, ed. Bohn, vol. I., besonders p. 321 ff.). Vgl. ferner Lecky, History of England of the XVIII. Century, vol. II. ch. XI., Green, History of the English People, IV. p. 216—218, Junius Briefe, passim, z. B. letter I. (ed. Bohn, p. 107).

[1] Vgl. für das folgende Ostrogorski, Democracy and the Organisation of Political Parties, vol. I. p. 135—149.

seiner Stellung und von seinem Tacte her. Ein Whip mufs mit jedem Abgeordneten der Partei bekannt sein, seine starken und schwachen Seiten kennen, fähig sein, ihn zu überreden, ihn durch Lächeln, Ermahnungen, freundliches Remonstrieren, durch Versprechungen oder andere Mittel schmeichelnd zu gewinnen, wie z. B. auch durch Einladungen zu Empfängen bei den der Partei angehörigen Herzogen und Grafen für die Abgeordneten und ihre Damen. Jeden Tag mufs der unglückliche Whip Wunder von Liebenswürdigkeit, Geduld, Charakterfestigkeit leisten, um den Zweck zu erreichen, der den Traum der ganzen Existenz des Whip ausmacht: nämlich die Partei einig, compact und kampffähig zu erhalten"[1].

Die „Einpeitschung" der Abgeordneten zum regelmäfsigen Besuche der Sitzungen und speziell zum Eintreffen und Verweilen in bestimmten Stunden, in denen gefährliche Abstimmungen zu erwarten sind, bildet die tägliche Arbeitsaufgabe der Einpeitscher-Abgeordneten. Sie vollzieht sich durch die Entsendung der sogenannten „Whips", nämlich von Zetteln, in denen die Aufforderung zum pünktlichen Erscheinen zu dieser oder jener Stunde enthalten ist. Je nachdem nun diese Aufforderung ein-, zwei-, drei- oder vierfach unterstrichen (underlined) ist, erscheint sie als mehr oder weniger dringlich. Einem vierfach unterstrichenen Whip nicht Folge zu leisten, gilt — ausgenommen den Fall wirklich unaufschiebbarer Behinderung — als schwere Treulosigkeit gegen die Partei und kann ernste Folgen haben. Tatsächlich wird die Disziplin durch die Whips der Regierungspartei streng geübt[2].

---

[1] Ostrogorski, Democracy and Organisation of Political Parties, vol. I. p. 137.

[2] Über die tägliche Arbeit der Whips sagt Ostrogorski treffend: „Ein solcher Government Whip mufs Sorge tragen, ein ‚Haus zu machen' (to make a house) und ‚ein Haus aufrechtzuerhalten' (keep a house), so dafs die Bills und Anträge der Regierung jeweils ordentlich discutiert werden können. Er mufs eine Reserve von Abgeordneten in den Wandelgängen oder im Rauchzimmer halten, damit sie den Platz jener einnehmen, die das Haus verlassen, gegenüber allen Versuchen auf der anderen Seite, eine Auszählung herbeizuführen. Noch notwendiger ist es für ihn, alle seine Gefolgsmänner für die normalen Abstimmungen bereitzuhalten; denn der Feind ist tückisch, kann eine Überrumplung planen und unvermutet eine Division verlangen. Der Whip mufs wie ein Wachthund sein und darf

Die amtliche Veröffentlichung der Abstimmungslisten und der Umstand, dafs die Teilnahme oder das Fehlen von Abgeordneten bei wichtigen Divisions von der Londoner und localen Parteipresse sowie von den heimischen Parteiorganisationen scharf beobachtet wird, wirken noch weiter disziplinierend ein.

Wie bemerkt, besitzt auch die Opposition die gleiche Organisation von Einpeitschern und hier übt wieder, besonders in politisch bewegten Zeiten, die Möglichkeit, durch Überraschung des säumigen Gegners die grofse Folge der Demission der Regierung herbeizuführen, stimulierenden Einflufs[1].

Eine besonders wichtige Aufgabe der Whips bildet auch die Durchführung des vorhin genannten Pairing, der „Abpaarung“ der Abgeordneten von beiden Seiten des Hauses. Gerade die rigorose Besuchsdisziplin hat zu dem Bestreben geführt, das Ausbleiben von einer Sitzung oder von einem Teile derselben seines Zufallscharakters möglichst zu entkleiden, indem in jedem Falle dafür vorgesorgt wird, dafs das Fehlen eines Mitgliedes auf einer Seite des Hauses durch gleichzeitiges Entfernen eines Mitgliedes der Gegenpartei wettgemacht und so das bestehende

---

Abgeordneten, die das Haus zu verlassen oder auswärts das Diner zu nehmen wünschen, das nicht gestatten. Auf jeden Fall mufs er wissen, wo er sie im Falle der Not findet, und imstande sein, sie durch Telegramm oder speziellen Boten zu benachrichtigen. Das Schicksal eines Ministeriums hängt zuweilen von der Genauigkeit derartiger Informationen und der Flinkheit der Whips ab. Um zu verhüten, dafs die Debatte zu früh beendet wird, mufs der Whip eine Reserve von verläfslichen Rednern haben, die nach Stunden reden können, um so denjenigen, die sich verspätet haben, zu ermöglichen, dafs sie noch rechtzeitig zur Abstimmung kommen. Bei vielen Anlässen müssen die Whips beider Parteien zu einem Einvernehmen gelangen, da ja das parlamentarische Kampfspiel ein Stück ist mit zwei dramatis personae. An grofsen Kampfestagen setzen die Whips die Reihenfolge fest, in der die Redner zu sprechen haben, bestimmen die Zahl der Sitzungen, die der Debatte eingeräumt werden usw. Die Durchführung aller dieser Pflichten erfordert ungewöhnliche Geschmeidigkeit, ist aber in unserer Zeit verträglich mit vollständiger Ehrenhaftigkeit.“ Ostrogorski, Democracy and Organisation of Political Parties, vol. I. p. 138. — Über die Tätigkeit der Whips der liberalen Regierung und die Abstufung in der Dringlichkeit ihres schriftlichen Appells berichtet Sir Wilfrid Lawson in launiger Weise seinen Wählern 1877. Vgl. Jennings, p. 600.

[1] Seitdem es eine selbständige irische Partei gibt, besitzt auch sie Whips.

Kräfteverhältnis der Parteien möglichst unberührt erhalten wird. Das Abpaaren ist nun durch die Tradition des englischen Unterhauses zu einem völlig regulären Institut geworden und es würde als ein schwerer Bruch politischer Anstandspflicht betrachtet werden, selbst in Fällen dringend notwendiger Abwesenheit dies ohne Abpaarung zu tun. Ein Bruch des durch die Einvernahme über das Pairing gegebenen Versprechens, sich aus dem Hause zu entfernen, wäre ein so flagranter Act persönlicher und politischer Unanständigkeit, dafs daran praktisch gar nicht gedacht werden kann. Die Durchführung dieses Abpaarens wird durch die Whips geschäftsmäfsig besorgt. Bei langdauernden Sessionen hält es allerdings schwer, für jeden der fluchtbereiten Parlamentarier einen Partner in der Gegenpartei zu finden. Dank der grofsen Routine und Personalkenntnis der Whips functioniert aber der Apparat des Pairing meistens glatt und zur Zufriedenheit aller Teile. Die grofse Bedeutung dieser Prozedur für das ganze parlamentarische Leben liegt darin, dafs dadurch ermöglicht wird, für das laufende Parlamentsgeschäft mit relativ kleinen Besuchsstärken beider Parteien auszukommen, dadurch die den Abgeordneten für ihre privaten Obliegenheiten notwendige Zeit zu sichern und so die Kräfte für politische Feldzüge willig zu erhalten, sie zu schonen. Endlich wird auf solche Weise der scheinbar — nur scheinbar — schwankende Boden der parlamentarischen Parteiregierung in England noch mehr gefestigt.

Es ist oben schon darauf hingewiesen worden, dafs ein tiefer Unterschied besteht zwischen den politischen Parteien Englands und der continentalen Staaten. Der streng durchgeführte Parallelismus, der in den Einrichtungen der beiden grofsen Parteien des Unterhauses zu finden ist, stellt gleichsam die permanente Organisation von Mehrheit und Opposition zur Pflege ständigen Einvernehmens sowie zu gemeinsamer Staatsarbeit vor. Diese merkwürdige Erscheinung, die einen tiefen Einblick in die innerste Eigenart der englischen Parteien gestattet, steht in Widerspruch zu den Schreckbildern, welche die meisten deutschen Staatsrechtslehrer des 19. Jahrhunderts und viele deutsche Politiker immer wieder vom „Parteiregiment“ und den Gefahren zügelloser „Parteiherrschaft“ auszumalen lieben. Gewifs darf aber nicht übersehen werden, dafs die

Erfolge der englischen Parteien und ihrer Regierung immer nur aus ihrem historisch entwickelten Wesen, unbedingt Staats- und Volksparteien zugleich zu sein, hervorgegangen ist. Dafs dies möglich war, liegt, wie schon oben erörtert wurde, tief in dem Charakter der Nation begründet: immerhin ist aber die Entfaltung dieser nationalen Eigenschaften selbst nur möglich gewesen als Frucht der jahrhundertelangen politischen Volkserziehung, wie sie einzig und allein das stets festgehaltene, immer weiterentwickelte Prinzip der Selbstregierung ermöglicht [1].

Geschichtliches über die Frequenz des Hauses [2].

Der Besuch des Unterhauses ist eigentlich in allen Epochen der englischen Parlamentsgeschichte unregelmäfsig und oft sehr schlecht gewesen. Für die mittelalterlichen Parlamente ergibt sich aus den von Prynne publizierten Writs de expensis — den Ausschreiben an die Wahlkreise in betreff der zu zahlenden Diäten — dafs die städtischen Abgeordneten oft in grofser Zahl völlig ausgeblieben sind, so dafs nur wenige dieser Writs vorkommen, während deren Vollständigkeit in betreff der Grafschaften für die Knights of the Shire den Beweis stetigen und fleifsigen Besuches erbringt. Dennoch gilt seit alter Zeit als Grundsatz des Parlamentsrechtes, dafs für jeden Abgeordneten die Pflicht zur Anwesenheit besteht. Daher bedarf es auch jederzeit einer vom Hause oder vom Speaker zu erteilenden besonderen Urlaubsbewilligung (Licence) [3]. Wer ohne solche gerechtfertigte Entschuldigung ausbleibt, begeht einen Contempt of Court im technischen Sinne und gewärtigt dessen Straffolgen.

---

[1] Vgl. oben S. 154—162. Einer der Ersten, die das Parteiwesen Englands richtig erkannt haben, ist Lothar Bucher gewesen. In dem vierten Kapitel seines Buches: „Der Parlamentarismus wie er ist“ (1854), findet sich eine Reihe von treffenden Bemerkungen über englisches und continentales Parteiwesen. Dafs Bucher als ein vom Parlamentarismus Enttäuschter, dabei wie so oft in dieser merkwürdigen Schrift vielfach tendenziös urteilt, zeitweilige Erscheinungen generalisiert und aus seiner Abneigung gegen das englische Wesen heraus zu schiefer und ungerechter Kritik gelangt, darf nicht hindern, den Scharfsinn und die Beobachtungsgabe dieses aufserordentlichen Mannes voll anzuerkennen. Man mufs nur bei der Lectüre der Schriften Lothar Buchers nie vergessen, dafs er selbst ein ausgesprochener, ja geradezu leidenschaftlicher Parteimann gewesen ist, und dafs er nie eifriger Partei genommen als im Kampfe gegen das England Gladstones und der fortschreitenden Demokratie.

[2] Vgl. Hatsell, II. 90—95, Scobell, Memorials, p. 84.

[3] Vgl. die interessante Reihe von solchen Urlaubserteilungen bei Hales, Original Jurisdiction of Parliament, London 1707, p. 190, 191. Die geringe Frequenz zeigt sich in den Abstimmungsziffern, wie sie in den

Als ältestes Mittel zur Hebung der Frequenz erscheint nun die Institution des Call of the House, des namentlichen Aufrufes aller Abgeordneten an einem bestimmten, von dem betreffenden Beschlusse des Hauses durch längere oder kürzere Frist getrennten Termin. Diese Frist wechselt in der Praxis der Jahrhunderte von fünf Tagen bis zu sechs Wochen. Wer an diesem Tage ungerechtfertigt ausbleibt, dem Rufe also nicht Folge leistet, wird als Defaulter angesehen und in Strafe genommen. Als älteste und schwerste Strafe dieser Art erscheint die auf Beschlufs des Hauses erfolgende Order an den Serjeant at Arms, den betreffenden Ausreifser zu verhaften[1]. Der erste beurkundete Fall eines Call of the House datiert vom 8. September 1549, aber zweifellos reicht dieser Gebrauch bis in die mittelalterlichen Parlamente zurück. In der Regel wurde ein solcher Aufruf des Hauses beschlossen, wenn sich allzuviele Mitglieder dauernd von London absentiert hatten. Bisweilen erliefs der Speaker gleichzeitig mit der Ankündigung des Termines (so z. B. 1693) Schreiben an die Sheriffs, dafs sie die in ihren Wahlbezirken sich aufhaltenden Abgeordneten zu pünktlichem Eintreffen am bestimmten Tage verhalten sollten.

Das oben bezeichnete schärfste Strafmittel, die Verhängung der Verwahrungshaft, ist selbst in älterer Zeit zweifellos selten ausgeübt worden. Dennoch führt auch noch Hatsell, der diesen Gebrauch selbst als veraltet ansieht, einen Fall aus seiner Zeit, vom 15. Februar 1781, auf. Als Entschuldigungen, die vor Straffolgen schützten, galten: Servitium Regis, Krankheit, spezielle Erlaubnis sowie jede vom Hause für gerechtfertigt erklärte Entschuldigung. Nur solche abwesende Abgeordnete, deren Ausbleiben nicht von einem Mitgliede entschuldigt wurde, wurden als Defficientes bezeichnet und in die Liste eingetragen. Im ganzen und grofsen scheint jedoch das Mittel des Call of the House, so oft es auch während des 16. und 17. Jahrhunderts angewendet wird, nicht besonders erfolgreich gewesen zu sein. Vor allem war das Mittel der Androhung der Haft bei grofser Zahl von Defaulters so gut wie unausführbar. Daher treten von früh auf noch andere Zwangsmittel in Erscheinung, nämlich Geldbufsen. Die älteste Form der Geldstrafe für mangelhafte Frequenz bildet die Verfallserklärung der Diäten. So werden schon im Parlamente Edwards III. vom Jahre 1350 die Abgeordneten der Grafschaften Oxford und Gloucester in dieser Weise bestraft,

---

Journalen enthalten sind, sowie in den geringen Majoritäten. Besonders in den Parlamenten Carls II., in welchen die Bestimmungen über die Besuchspflicht immer wieder eingeschärft wurden, gleichzeitig der Gegensatz zwischen Court Party und Country Party scharf hervortrat, läfst sich diese Erscheinung klar erkennen. Vgl. die Angaben bei Parry, loc. cit. p. 567 k, 569 l, 573 o, 578 q usw.

[1] Ein solcher Fall ist beurkundet zum 7. März 1676 und 11. Dezember 1678. Im Jahre 1554 war sogar ein merkwürdiger Versuch gemacht worden, gerichtliche Bestrafung von Abgeordneten, die sich ohne Erlaubnis entfernt hatten, durchzusetzen; der Versuch blieb aber erfolglos. Allerdings geschah das in der Zeit der blutigen Protestantenverfolgung durch Königin Maria. (Parl. History, vol. 3, p. 334 und 358.)

weil sie „ihre Arbeit vernachlässigt hatten“ [1]. Unter Heinrich VIII. bestimmte sogar ein sehr bald obsolet gewordenes Gesetz, dafs jeder ungerechtfertigt ausbleibende Abgeordnete seine Diäten verliere (6 Henry VIII. c. 6). Mit dem Aufhören der Diäten, die bekanntlich im 17. Jahrhundert vollständig verschwinden, wird auch diese älteste Form der Geldstrafen für besuchsunlustige Abgeordnete hinfällig. Daher beschlofs das Haus von da ab in immer wiederholten Resolutionen besondere Geldbufsen für unentschuldigtes Ausbleiben. Am 18. Mai 1581 beschlofs das Unterhaus, dafs „jeder Abgeordnete einer Grafschaft, der durch diese ganze Session ohne gerechtfertigte Entschuldigung ausgeblieben ist, zwanzig Pfund Strafe zahlen solle und jeder städtische Abgeordnete zehn Pfund nebst Verlust der Diäten.“ In Anbetracht des hohen Geldwertes jener Zeit eine schwere Strafe — wenn sie eingetrieben worden ist. Am 12. Juli 1610 beschliefst das Haus, dafs alle beim „Call“ Abwesenden Strafgelder zahlen sollen und zwar die Grafschaftsabgeordneten sechs Schilling acht Pence, die anderen drei Schilling vier Pence. Auch Strafen für zuspätkommende Abgeordnete werden festgesetzt; so laut Beschlufs vom 1. Mai 1641 zwölf Pence für jeden, der nach 8 Uhr früh kommt, und fünf Schilling für Abwesenheit während des ganzen Sitzungstages. Am 5. Mai 1641 wird beschlossen: „alle Mitglieder sollen um 8 Uhr erscheinen und wer ausbleibt, wird wegen Contempt of Court verfolgt werden, worauf das Haus dann gegen die Betreffenden als des Parlamentes unwürdige Personen vorgehen wird [2].“ Am 4. November 1641 beschlofs das Haus, dafs, wer das Haus vor dem Speaker verlasse, zehn Schilling Strafe zahlt. Auch das erste Parlament der Restauration meint es sehr strenge. 21. April 1662: alle Abgeordneten haben am 5. Mai zu erscheinen bei Strafe von zwanzig Pfund für die Defaulters. In der Session von 1670 wird beschlossen, dafs Ausbleibende (Defaulters), die am 9. Januar nicht anwesend sind, das Doppelte der ordentlichen Staatssteuern zu entrichten haben! Wiederholt, so z. B. 1692, verordnet auch das Haus, dafs kein Abgeordneter ohne Erlaubnis die Stadt verlassen dürfe [3], oder dafs die Türen des Sitzungssaales versperrt werden.

---

[1] Townsend, Memoirs II. 362.

[2] Townsend, loc. cit. II. 364, Journals, I. 131. Dafs diese Disziplin keine Neuerung war, zeigt der Beschlufs des Hauses von 1566 (Journal, I. 76): „Ordered that if after the reading of the first Bill any Member depart before the rising of the Speaker, without Licence, he shall pay 9 d in the Poor Man's Box.“

[3] Townsend, II. 369. Beschlufs vom 14. April 1663: The Commons order a call of the House on Monday fortnight and a Penalty of 5 £ for absence.“ 4. Mai: „The House is called and an order made that 5 £ be collected from all Defaulters.“ (Parry, p. 548.) Ein Beschlufs 1667 (Journals, X. p. 49) verfügt: „that all Members deserting the service of the house for the space of 3 days together without leave and not offering sufficient excuse, be fined 40 £.“ Und im Jahre 1689 wird sogar für diejenigen Abgeordneten, die mit Erlaubnis des Hauses während der Session London verlassen, eine Auflage von 5 Schilling als dem Clerk of the House zu zahlende Gebühr auferlegt. (Journals, X. 130.)

Alle diese und ähnliche Strafen und Befehle sind aber, wie schon die häufige Wiederholung zeigt, doch recht wenig erfolgreich gewesen. Das geht auch aus den ernsten Worten hervor, in denen der berühmte Verfasser der Geschichte der Rebellion, Clarendon, Carls II. Minister, dieses Übel bespricht. Die Schwierigkeiten der Reisen zu See und zu Lande, zumal in der Winterszeit, sind noch bis tief in das 18. Jahrhundert hinein sehr häufig triftiger Grund für verspätetes Eintreffen oder völliges Ausbleiben von Abgeordneten. So hat denn auch noch Bentham in seinen sonderbaren Reformplänen in betreff des Parlamentarismus diesem Gegenstande seine Aufmerksamkeit zugewendet und eine Art automatischer Bestrafung der säumigen Abgeordneten vorgeschlagen[1]. Es sollte jeder Abgeordnete nach seiner Wahl eine bestimmte Summe beim Clerk deponieren, von der er einen aliquoten Teil an jedem Sitzungstage, an welchem er sich im Hause einstellte, zurückerhielte. Die Quote für die Tage seiner Abwesenheit verfiele zugunsten derjenigen Mitglieder, die an diesem Tage anwesend waren. Auch dieses Mittel würde wohl trotz seiner so spitzfindig-rationalistischen Psychologie wenig geholfen haben. Schon der alte Hatsell, der im übrigen noch die Calls of the House als sehr nützlich und wichtig bezeichnet, ist in seiner Beurteilung dieses alten parlamentarischen Übels auf dem richtigeren Wege. Auf Grund der Reports eines 1744 zum Studium dieser Frage eingesetzten Select Committee gibt er der Meinung Ausdruck, dafs alle zur Hebung der Frequenz in Übung stehenden äufseren Mittel wenig helfen, vielmehr nur das aufrichtige Bestreben der Parlamentarier, ihre Pflicht zu erfüllen, hier Besserung schaffen könne.

Im 19. Jahrhundert ist dann der Call of the House vollständig obsolet geworden. Er wurde zum letztenmal am 19. April 1836 tatsächlich vorgenommen. Anträge darauf sind noch am 10. Juni 1855 und am 28. März 1862 gestellt, aber jedesmal vom Hause abgelehnt worden.

Zweites Kapitel.

Die soziale Structur des Unterhauses.

Will man die Formen des englischen Parlamentarismus und das Verfahren des Unterhauses vollauf würdigen, so bedarf es eines, wenn auch notwendigerweise nur kurzen Eingehens auf den persönlichen Charakter, den das House of Commons darstellt, auf die ihm als Körperschaft eigentümliche soziale Structur. Es steht wohl ohne ausführliche Begründung von vornherein fest, dafs sowohl die innere Tätigkeit wie die äufsere Stellung einer Körperschaft immer mehr oder weniger, oft in geradezu beherrschender Weise, von dem gesellschaftlichen

[1] Siehe Bentham Works, II. p. 324 ff. (Essay on Political Tactics, ch. IV. § 5).

Charakter seiner Mitgliedschaft bedingt ist. So ist denn auch die Entwicklung der Functionen jeder gesetzgebenden Körperschaft als eines Ganzen, der Geist und die Richtung ihres Handelns bis zu einem gewissen Grade vor allem bedingt von jenen im einzelnen so schwer definierbaren Eigenschaften, die sich in ihrer Gesamtheit als nationaler Charakter des betreffenden Volkes oder der in dem Parlamente vertretenen Völker bezeichnen lassen. Daneben aber üben weiter mit nicht zu unterschätzender Kraft die Tatsachen weittragenden Einflufs auf die Function eines repräsentativen Körpers ein: aus welchen sozialen Schichten die Abgeordneten zum gröfsten oder überwiegenden Teile herstammen, das zahlenmäfsige Verhältnis, in welchem die einzelnen Stände und Berufsklassen einer Nation an dem parlamentarischen Leben activ teilnehmen, ja bis zu einem gewissen Grade ist auch selbst der Altersaufbau eines Parlamentes hierbei nicht völlig aufseracht zu lassen. Viele entscheidende Züge des Parlamentswesens sind nur dann richtig zu erfassen, wenn man die persönlichen und sozialen Voraussetzungen kennt, unter denen sie jeweils entstanden sind, an deren Fortdauer sie auch in weitgehendem Mafse gebunden erscheinen. Die Eigenart speziell des englischen Parlamentarismus und der Technik seines Verfahrens in ihrer insularen, einzigartigen Entwicklung ist vollends unzertrennlich verknüpft mit der geschichtlich gegebenen Eigenart des nationalen und sozialen Charakters der englischen Parlamentarier.

Nach den mehrfachen Andeutungen, die über diesen Gegenstand schon im geschichtlichen Teile gegeben worden sind, bildet hier den Ausgangspunkt die Feststellung der grundlegenden Tatsache, dafs nämlich der historisch gegebene aristokratische Charakter der englischen Volksvertretung im wesentlichen auch heute noch erhalten geblieben ist. Damit ist das hier hauptsächlich ausschlaggebende Moment bezeichnet, wenngleich natürlich die grofsen, im 19. Jahrhundert vollzogenen Veränderungen keineswegs übersehen werden dürfen.

Diese Veränderungen lassen sich vielleicht am besten dahin zusammenfassen, dafs man sagt: das Unterhaus ist in seinem sozialen Charakter in der Gegenwart eine ausgesprochene Delegation der gesamten besitzenden Classen des Landes. Aber auch dieser Satz erfordert noch einige Erläuterung.

Es scheint selbstverständlich, dafs der soziale Charakter des Unterhauses wie jeder Volksvertretung vor allem von dem Wahlrechte abhängig ist, auf Grund dessen es gebildet erscheint. Man wird wohl von vornherein annehmen, dafs ein grofse Schichten der Bevölkerung heranziehendes und umsomehr ein allgemeines, gleiches und directes Wahlrecht unvermeidlich die Angehörigen der breiten Schichten der Bevölkerung als Vertreter in die gesetzgebende Körperschaft bringen wird. Ein Überblick über die tatsächlichen Verhältnisse in den Parlamenten der Gegenwart würde nun selbst bei oberflächlicher Betrachtung zeigen, dafs diese Folge nirgends in dem a priori vorausgesetzten Mafse eingetreten ist und dafs in verschiedenen Ländern die Ausdehnung des Wahlrechtes auf das Personal der Volksvertretung nur in sehr verschieden abgestufter Stärke demokratisierend eingewirkt hat. Es bedarf kaum des Hinweises darauf, dafs in allen Staaten, wenn auch überall in verschiedenem Mafse, der Druck der wirtschaftlich-sozialen Verhältnisse selbst bei der rechtlich gegebenen völligen Gleichheit des activen und passiven Wahlrechtes der Demokratisierung der Vertretungskörper als Hemmschuh kräftig entgegenwirkt. Für die Teilnahme am parlamentarischen Leben mit der durch sie geforderten vollständigen oder teilweisen Aufopferung der eigenen wirtschaftlichen oder beruflichen Tätigkeit besteht unvermeidlich ein mächtiger Vorsprung zugunsten der höheren, wirtschaftlich unabhängigen Classen. Allerdings wird durch die Institution der Zahlung von Diäten an Abgeordnete dieser Vorsprung wieder zugunsten der mittellosen Volkselemente in nicht unbeträchtlichem Mafse verringert, wenn auch nirgends völlig aufgewogen.

Für das englische Unterhaus der Gegenwart ist es nun gewifs von gröfster Wichtigkeit, dafs das parlamentarische Wahlrecht trotz seiner weiten Ausdehnung noch immer von dem theoretischen Schema des allgemeinen, gleichen und directen Wahlrechtes durch ein gutes Stück getrennt ist; dafs ferner, wie wir wissen, das Institut der Diäten in England seit vier Jahrhunderten völlig verschwunden ist. Beides wirkte zweifellos auf eine Conservierung des geschichtlich gegebenen aristokratischen Charakters hin, wie ihn die völlige Systemlosigkeit und Ungleichmäfsigkeit des historischen Wahlrechtes

sowie die durch mehr als ein Jahrhundert stetig wirksamer gewordene Corrumpierung des Wahlrechtes seit 1688 gezeitigt und bis zur Wahlreform von 1832 unerschüttert aufrechterhalten hatte. Das Unterhaus ist vor der Restauration zweifellos als eine im besten Sinne des Wortes repräsentative Volksvertretung der englischen Nation in ihrer damaligen sozialen Gliederung anzusehen. Bekanntlich sind die ersten gesetzlichen Bestimmungen über das Wahlrecht zum Unterhaus einschränkender Natur gewesen. Als Heinrich VI. das Wahlrecht an den Zensus eines Freehold-Grundbesitzes von vierzig Shilling jährlichen Reinertrages band, war unverkennbar die Absicht vorhanden, den Kreis der an den Parlamentswahlen Teilnahmsberechtigten einigermafsen zu verengern. Dennoch darf man die Bedeutung dieses Zensus nicht überschätzen. Das Unterhaus der Tudor- und Stuart-Periode ist durchaus eine Vertretung der breiten Schichten des damaligen Mittelstandes in Stadt und Grafschaft, und keineswegs eine Domäne der Aristokratie. Das unaufhaltsame Wachstum des auf den mittleren und unteren Schichten der Nation beruhenden Puritanismus — der religiösen Erscheinungsform demokratischer Staatsauffassung im 16. und 17. Jahrhundert — und die seit Jakob I. unzweifelhafte Übermacht dieses sozialen und politischen Elementes sind ein sprechendes Zeugnis dafür.

Es bedarf keiner Ausführungen darüber, dafs diese Tatsache mit der wirtschaftlichen und sozialen Structur Englands zu jener Zeit, vor allem mit der im 16. und 17. Jahrhundert vorhandenen Gliederung und Verteilung des Grundbesitzes zusammenhängt. Auf der anderen Seite ist es nicht minder bezeichnend, dafs das erste Parlament nach der Restauration des Königtums den Namen des Pensioner-Parlamentes erhalten hat. In der grofsen Zahl der von der Krone in das Haus gebrachten, von ihr abhängigen Abgeordneten drückt sich die nun beginnende Veränderung im Personalcharakter des Hauses klar aus, die nach dem Sieg der whiggistischen Adelsfamilien in der zweiten Revolution, in dem immer stärker hervortretenden Einflusse der Lords sowie der Regierung auf die Besetzung zahlreicher Abgeordnetensitze ihren auch staatsrechtlich folgenreichen Ausdruck findet.

Nicht minder charakteristisch ist aber das gleichzeitige Hervortreten einer weiteren Veränderung im Personalstande

des englischen Unterhauses seit dem Ende des 17. Jahrhunderts. Das Wachstum Englands als Colonialmacht, vor allem aber die Eroberung Indiens bringt seit der Mitte des 18. Jahrhunderts den Einflufs der sich neubildenden Capitalistenclasse auf das Unterhaus hervor: ein Einflufs, an dem die Entwicklung der heimischen Industrie seit dem letzten Viertel des 18. Jahrhunderts in steigendem Mafse teilzunehmen beginnt. Tatsächlich ist der schliefslich zur Wahlreform führende Druck in erster Linie von diesen neu sich bildenden Elementen der wirtschaftlich aufstrebenden Mittelclasse ausgegangen und ihm allein ist durch die erste Reformacte der Zugang zu dem bis dahin völlig von der Grundaristokratie beherrschten Unterhause erschlosssen worden[1].

Die Vorsicht, mit der das Wahlrecht in diesem Gesetze erweitert wurde, hat nun dahin geführt, dafs die Veränderung in dem sozialen Charakter des Unterhauses nicht über die mit der Aufnahme dieser neuen Classe bezeichnete Grenze hinausgegangen ist. Die Epoche von 1832 bis 1867, diese Blütezeit des modernen Parlamentarismus in England, ist die Zeit der raschen und vollständigen Verschmelzung des jugendlichen Industrial Interest mit dem alten Landed Interest, das die ihm als Classe durch die Kornzollaufhebung von 1846 zugefügte politische und ökonomische Niederlage gerade dadurch wettmacht, dafs es an dem gewaltigen industriellen und commerziellen Aufschwung des 19. Jahrhunderts wirtschaftlichen, persönlichen und gesellschaftlichen Anteil nimmt. Mit einem Worte: das Unterhaus bleibt noch immer in weitem Mafse die Domäne der historischen Aristokratie, weil diese sich mit den mächtig hervortretenden Trägern des modernen Capitalismus sozial und politisch allmählich vollständig amalgamiert. Die Tatsache, dafs

[1] Wie sich in dem letzten halben Jahrhundert des unreformierten Parlamentes die Verfügung über den weitaus überwiegenden Teil der Mandate in wenigen Händen zusammenfand, das ist oft erzählt worden seit jenen Tagen, da der englische Radikalismus zuerst seine Anklagen erhob und z. B. in dem merkwürdigen „Black Book“ den inneren Mechanismus der Parlamentsoligarchie aufdeckte. Nach Oldfield, in seiner Representative History (1816), VI. p. 293, befanden sich von 489 Mandaten in England und Wales nicht weniger als 371 in festen Händen: und zwar besetzten 87 Peers nicht weniger als 218 Wahlflecken, 90 Commoners verfügten über 137, die Treasury über 16 Sitze.

selbst der englische Adel, die Peerage, jederzeit die Reihen zu vollgültiger Aufnahme neuer, zur Führung der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung der Nation gelangter Elemente öffnet, spielt dabei ebenso eine bedeutsame Rolle wie die stets auf den ältesten Sohn beschränkte Erblichkeit des englischen Adels.

Die Wahlreformen von 1867 und 1884, die den städtischen und ländlichen Arbeitern das Wahlrecht gaben, haben mit ihrer etappenweisen Demokratisierung den auf die eben bezeichnete Weise in der Mitte des Jahrhunderts festgestellten plutokratisch-aristokratischen Charakter des Hauses gleichfalls nicht wesentlich zu ändern vermocht. Mit jeder Erweiterung des Wahlrechtes ist immer wieder die Tatsache hervorgetreten, dafs die bei sonst gleichen Verhältnissen ohnedies natürlich begünstigte Bewerbung der Angehörigen der oberen Classen um die Besetzung des Unterhauses fortdauernd von ihnen mit aller Kraft betrieben wird. Hierbei wird den besitzenden Classen Englands ein ganz aufserordentlicher Vorteil in die Hand gegeben durch die Höhe der offiziellen Kosten der Candidatur und Wahl zum Unterhause. Gewifs ist auch in dieser Hinsicht seit 1832 eine fortschreitende Reform vor sich gegangen; besonders ist seit den strengen gegen Wahlbetrug und Bestechung gerichteten Gesetzen[1] dem oft ins Abenteuerliche gesteigerten Aufwand zur Beeinflussung der Wähler ein fester Riegel vorgeschoben worden. Immerhin sind aber auch die gegenwärtig noch gesetzlich gestatteten Auslagen nach continentalen Vorstellungen aufserordentlich hoch[2]. Jeder Candidat mufs nach den Vorschriften des Wahlgesetzes (38 und 39 Vict. c. 84) einen Betrag von 800 bis 1150 £ bei dem wahlleitenden Beamten deponieren, ehe seine rechtsgültige Nominierung erfolgen kann. Diese Beträge machen aber in den meisten Fällen nur ein Drittel oder Viertel

---

[1] Das ganze Recht ist jetzt consolidiert in dem Gesetze: The Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883 (46 und 47 Vict. c. 51). Vgl. darüber meine „Englische Localverwaltung“, p. 299, 307.

[2] Während 1869 die Kosten der Wahlen nach einem Parlamentsbericht sich auf rund 1,4 Millionen £ beliefen, machte die Summe 1880 nach der Angabe eines Ministers der siegreichen Partei noch immer an 1,7 Millionen £ aus. (Franqueville, loc. cit. II. p. 479.) Nach der Passierung des Gesetzes von 1883 sanken aber die gesamten Kosten der allgemeinen Wahlen (1885) auf etwas über 1 Million £ trotz der so ansehnlich vermehrten Wählerzahl herab.

der überhaupt gesetzlich zulässigen Kosten für Wahlbetrieb und Agitation aus. Es bedarf also des Besitzes ansehnlicher Summen für denjenigen, der in England in einen Wahlkampf um ein Mandat zum Unterhause eintreten will. Und wenn auch neuerdings gerade die grofsen Arbeiterorganisationen sich nicht scheuen, Fonds für Candidaturen von Arbeitern aufzubringen, so ist dennoch in dieser Höhe der Wahlkosten ein sehr nachdrücklich zu Gunsten der Candidaten aus den besitzenden Classen wirkender Factor zu erblicken.

Ganz abgesehen davon ist es aber eine ebenso merkwürdige als unzweifelhafte Erscheinung, dafs die seit 1832 stets erweiterte Wählerschaft Englands doch immer wieder von selbst ihre Stimmen mit besonderer Vorliebe den sozial führenden Elementen zugewendet hat und zuwendet. Diese Tatsache ist nun für die Erhaltung der historischen Structur des Unterhauses als Körperschaft weit wichtiger als die zweifellos noch immer vorhandenen Einschränkungen des Wahlrechtes, die Höhe der Wahlkosten und die Diätenlosigkeit. Wir stehen hier nämlich vor einem mit der nationalen Eigenart Englands innig verflochtenen Grundphänomen seines politischen Lebens, dessen allgemeiner Charakter am besten dadurch erwiesen wird, dafs die gleiche Erscheinung auch in dem neugeschaffenen Städte- und Grafschaftsparlamente beobachtet werden kann[1]. Die englische Arbeiterschaft hat es bis zur

[1] Vgl. über die gleiche Erscheinung in den communalen Vertretungskörpern meine „Englische Localverwaltung", p. 289. — Auf den tiefsten, in der nationalen Psyche liegenden Grund dieser Erscheinung hat niemand geringerer als W. E. Gladstone mit unübertrefflicher Einsicht hingewiesen. Er sagt in einem der letzten Wahlreform präludierenden Aufsatze („Nineteenth Century", November 1877) anknüpfend an die politische Doctrin von der „Gleichheit Aller" folgendes: „Es gibt keine allgemeine politische Idee, die weniger Eingang gefunden hat in das politische Leben Englands als die Leidenschaft für „Equality". Das Verlangen nach dem Prinzip der Gerechtigkeit, wohl unterschieden von der „Gleichheit aller", lebt ungemein stark unter unserem Volke, das Verlangen nach der letzteren, unterschieden von Gerechtigkeit, sehr schwach. Es ist nicht das Verlangen nach Gleichheit, das im Jahre 1832 die Arbeiter bewogen hat, mit aller Macht für eine Wahlreform zu kämpfen, die ihrer Classe das Wahlrecht gar nicht brachte. — Es ist auch nicht die Liebe zur Gleichheit, die bis in den letzten Winkel des Landes die unbestreitbare Erscheinung hervorgebracht hat, dafs das Volk einen Lord einem Bürgerlichen vorzieht, wenn

jüngsten Gegenwart vorgezogen, ihre ökonomischen Interessen im Parlamente in der grofsen Regel durch Angehörige der herrschenden Classen vertreten zu lassen, indem sie, gleichzeitig ihrer numerischen Macht bei der Wahl immer mehr bewufst, auf die Programme der beiden historischen Parteien des Landes zu ihren Gunsten umbildend eingewirkt hat. Den englischen Massen ist es bis zur Gegenwart gleichgültig geblieben, ob die jeweils angestrebten Fortschritte des Arbeiterrechtes oder die Demokratisierung der Verwaltungsorganisation oder die Förderung sozialpolitischer Interessen von Tories oder Whigs vorgenommen werden; und ebenso hat sie keinen grofsen Wert darauf gelegt, dafs sie bei der Förderung dieser ihrer Interessen möglichst stark durch eigene Classenangehörige im Parlamente vertreten sei[1].

Dadurch sind denn jene so merkwürdigen, von mir schon in anderem Zusammenhange erörterten Erscheinungen hervorgebracht worden: die Nivellierung der Parteiunterschiede der grofsen Landesparteien, die aufserordentlich geringe Zahl wirklicher Arbeiterabgeordneten im Unterhause, das Fehlen einer

die Dinge sonst für Beide gleich stehen. Fürwahr, die Liebe zur Freiheit selbst ist in England kaum stärker als die Neigung für die Aristokratie; wie Sir William Molesworth, selbst nicht der geringste unserer politischen Denker, mir einmal von der Kraft des aristokratischen Gefühls im Volke sagte: „Es ist eine Art von Religion."

[1] In sehr charakteristischen Worten bringt diese Tatsache ein im „Labour Annual 1900" abgedrucktes Schreiben des bekannten fabischen Politikers und Schriftstellers Bernard Shaw zum Ausdruck. Auf eine an ihn wie an andere sozialistische Politiker gerichtete Umfrage, wie sich die Arbeiterpartei zwecks Erweiterung ihrer von John Stuart Mill als Vergesellschaftung der Productionsmittel bezeichneten Endzieles bei den damals bevorstehenden Wahlen verhalten solle, erwiderte er: „Ich bin sehr erstaunt, zu hören, dafs sich die Arbeiter zur Erreichung des von Mill bezeichneten Zieles organisieren. Offen gestanden, mufs ich, so leid es mir tut, sagen, dafs ich daran nicht glaube. Im Süden von England, und in London zum mindesten, sind die Arbeiter zu der Erkenntnis gelangt, dafs es in ihrem unmittelbaren Interesse liegt, eine grofse Anzahl von reichen Leuten zu haben — je reicher desto besser —, die viel Geld ausgeben. Der Umstand, dafs dies Geld aus der Arbeit anderer Arbeiter in fernliegenden Fabriken herausgeschlagen wird, bekümmert sie dabei nicht im geringsten. Die Fabrikarbeiter scheinen aber auch damit zufrieden zu sein. Sie wählen ihre Unternehmer ins Parlament mit dem gröfsten Enthusiasmus." (Labour Annual, 1900, p. 27.)

ausgesprochenen Classenpolitik durch eine selbständige Arbeiterpartei in- und aufserhalb des Parlamentes. Für das hier behandelte Problem hat aber dieses Zurücktreten der englischen Arbeiterschaft im Wettbewerb um die Mandate ein wichtiges Ergebnis gehabt: die Fortdauer des historischen Personalcharakters des Unterhauses. Damit war zugleich die unentbehrliche Grundlage für die Erhaltung des überkommenen englischen Parlamentarismus forterhalten: nämlich der persönliche und soziale Träger des nationalen Regierungssystemes, auf dessen traditioneller Mitwirkung die Conventionen des parlamentarischen Lebens, der Geist der parlamentarischen Technik und Taktik beruhen. Ja man wird sogar weitergehen und sagen dürfen, dafs selbst die Aufrechterhaltung jener Conventionen, welche erst die englische Verfassung im 18. und 19. Jahrhundert im Sinne der unbedingten parlamentarischen Regierungsweise umgestaltet, die das moderne englische Staatsrecht geschaffen haben, mit der Forterhaltung jener Classe an der Macht, die sie geschaffen, unlöslich verknüpft gewesen ist.

Die bleibende Führung der Regierung und des Parlamentes durch die aristokratischen und kapitalistischen Classen hat zur Folge, dafs man — und das geschieht auch in England jetzt immer mehr mit dem Beisatz des Tadels — das System der parlamentarischen Parteiregierung als das System der Regierung durch „Amateure“ oder Dilettanten bezeichnet. Denn die Körperschaft, aus der sich englische Minister ausschliefslich recrutieren können, das Parlament, ist seit jeher und, von gewissen Ausnahmen abgesehen, auch heute noch frei von Berufspolitikern im technischen Sinne des Wortes[1]. Wenn auch zweifellos in den letzten Jahren gewisse Erscheinungen darauf hindeuten, dafs wieder — ähnlich wie etwa zur Zeit Georgs III. — mächtige, insbesondere finanzkapitalistische Interessenten die active Teilnahme am Unterhause aus gewinnsüchtigen Motiven anstreben, wenn es auch gewifs richtig ist, dafs die oft sehr realen gesellschaftlichen Vorteile, die der Besitz eines Abgeordnetenmandates mit sich bringt, mindestens als Gegenwert gegenüber den grofsen Kosten und seiner Erlangung angesehen

[1] Die strenge Fernhaltung des ganzen, im 19. Jahrhundert zu solch' hoher administrativer Bedeutung gestiegenen Beamtentums — des Civil Service — vom Parlament ist hierbei gleichfalls von Bedeutung.

werden: so ist das Unterhaus doch noch — vor allem in seinen führenden Elementen — die Domäne der gebildeten geschäftstüchtigen oder blofs reichen Söhne der „sorgenlosen Classen" (leisured classes), die Politik aus Ehrgeiz, sehr oft unter Hintansetzung wirtschaftlich weit ergiebigerer Tätigkeit, als höchstes Bürgerrecht betreiben und in der Erlangung der hohen und höchsten Staatsämter auf diesem Wege wohl das Bestreben nach Ausübung der Macht haben, aber gewifs nicht materiellen Eigennutz befriedigen[1]. Die Folge aller dieser Umstände ist denn auch die Fortdauer des oligarchischen Charakters der englischen Ministerien auch in unserem Zeitalter der triumphierenden Demokratie. Die beiden letzten Dezennien mit ihrer nur kurz unterbrochenen Herrschaft der conservativen Partei haben dies mit aller Schärfe zum Ausdruck gebracht. Das gesamte Personal der Regierung gehört noch immer — wenige Ausnahmen abgerechnet — den alten Familien oder dem gefestigten neueren Reichtum an. Und mindestens ein Drittel jedes Cabinet besteht aus Mitgliedern des Oberhauses[2]. Alle diese gesellschaftlichen Elemente bilden zusammen nur einen relativ sehr engen Kreis der „Haute Politique" gegenüber den breiten Schichten der englischen Nation.

[1] Die gewöhnlichen Ministergehalte — mit Ausnahme jener der Kronjuristen und des Lordkanzlers — sind im Vergleich mit dem Standard of Life selbst der höheren Mittelclasse des heutigen England viel zu niedrig, als dafs die politische Laufbahn um ihretwillen verfolgt werden könnte. Für einen erfolgreichen Londoner Advocaten bedeutet die etwa erlangte Ministerschaft einen empfindlichen Vermögens- und Einkommensschaden.

[2] Man betrachte z. B. die von Sidney Low (loc. cit. p. 191) gegebene Berufsstatistik des letzten liberalen Cabinets.

Earl of Rosebery,	Peer und sehr reicher Grofsgrundbesitzer
Earl of Kimberley,	dasselbe
Marquess of Ripon,	dasselbe
Lord Tweedmouth,	dasselbe
Earl Spencer,	dasselbe
Lord Herschell,	reicher Rechtsanwalt und Peer
Mr. Asquith,	einer der ersten Londoner Anwälte
Sir Henry Campbell-Bannermann,	Gutsbesitzer und Sohn eines reichen Grofsindustriellen
Sir William Harcourt,	Mitglied einer altaristokratischen Familie
Sir George Trevelyan,	Baronet und Chef einer alten Gutsbesitzerfamilie

Gewifs dürfen aber dabei auch die Veränderungen nicht übersehen werden, die die langsame aber stetige Einwirkung der Demokratisierung des Wahlrechtes und des gesamten öffentlichen Lebens dennoch in dem Gesamtgefüge des Hauses hervorgerufen haben. Da ist an erster Stelle die irische Volkspartei der nationalistischen Home-Ruler zu nennen, die gerade, wie wir wissen, zur Reform der Geschäftsordnung den endgültigen Anstofs gegeben hat. Die irische Partei ist nicht nur politisch, sondern auch sozial durch eine Welt von den beiden englischen Parteien getrennt. In Irland, wo das alte Wahlunrecht und die Ausschliefsung der Katholiken in Verbindung mit dem Latifundienbesitz des englischen Adels die parlamentarische Vertretung des Landes zum ausschliefslichen Eigentum der Aristokratie gemacht hatte, ist seit 1832 erst langsam, dann mit einem Schlage eine völlige Demokratisierung der Abgeordnetenschaft eingetreten. Die irische Nationalistenpartei ist auch in ihrer sozialen Structur eine getreue Verkörperung ihrer Wählerschaft: der Bauern, der arbeitenden Classen und der nationalistischen Intelligenz des Landes. Und wie sich diese Partei selbst ihrer sozialen Verschiedenheit von den beiden historischen Parteien des Unterhauses bewufst ist, das trat zu wiederholtenmalen, bisweilen mit der ganzen Schärfe, die soziale Differenzierung mit sich bringt, im Hause selbst zutage[1].

Sodann gehören hierher die unzweifelhaften Anfänge einer selbständigen Arbeiterpartei im Hause, wie sie die jüngste Entwicklung gezeigt hat. Ein Bestreben der in den Gewerkvereinen organisierten höheren Schichten der Arbeiterschaft, in Zukunft möglichst durch eigene Classengenossen im Unterhause vertreten zu sein und sich hierbei von Liberalen und Conservativen gleichmäfsig fernzuhalten, ist in den letzten Jahren

Sir Henry Fowler,	ein reicher Solicitor
Mr. John Morley,	der berühmte Autor und Publizist
Mr. James Bryce,	ehemaliger Professor in Oxford und berühmter wissenschaftlicher Autor
Mr. Arnold Morley,	Sohn eines sehr reichen Grofsindustriellen
Mr. Shaw-Lefevre,	Neffe eines Peer, Gutsbesitzer
M. A. H. D. Acland,	Spröfsling einer alten Countyfamilie.

[1] Vgl. die an Schärfen so reiche Debatte anläfslich der Beratung der neuen Standing Orders (1902) vom 7. Februar anläfslich einer Bemerkung Joseph Chamberlains.

unzweifelhaft deutlicher hervorgetreten. Ob diese Strömung dauerhaft und erfolgreich sein, somit auch den sozialen Charakter des Hauses stärker in demokratischer Richtung beeinflussen wird, steht ebenso dahin wie die Beantwortung der Frage, ob dem Versuche, eine Arbeiterpartei als selbständige dritte Parlamentspartei des nicht irischen Grofsbritannien zu bilden, ein anderes Schicksal beschieden sein wird als ähnlichen wiederholten Bemühungen des radicalen Flügels der liberalen Partei in früheren Epochen. Die durch Aufrollung der Schutzzollfrage geschaffene augenblickliche Lage der englischen Politik zeigt das dem Historiker Englands wohlbekannte Bild der beginnenden Desorganisation und gleichzeitig einsetzenden Neubildung des gesamten Parteiwesens entsprechend dem neuen grofsen Kampfrufe. Aber gerade diese neueste Bewegung zeigt auch wieder die beharrliche Neigung des politischen Charakters der Engländer, den politischen Kampf in ein Ringen zweier grofser, durch eine einzige entscheidende Frage getrennter Parteien aufzulösen. Dafs aber gerade unter solchen Umständen die städtische und ländliche Arbeiterschaft eine einheitliche Stellung als dritte Partei gewinnen könnte, wird kein unbefangener Beurteiler der Dinge im vorhinein behaupten wollen[1].

Blickt man auf die gegenwärtige Zusammensetzung des Hauses, so wird man bestätigen müssen, was ein conservatives Mitglied in einem Rückblick über die letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts gesagt hat[2]: dafs noch immer in England nichts so sehr den Eintritt in das politische Leben und den Erfolg im Unterhause erleichtere, als die Zugehörigkeit zur Aristokratie. Noch richtiger wäre es zu sagen: das Unterhaus ist auch heute noch fast durchaus die Domäne der von Aristokratie und Plutokratie dominierten, wirtschaftlich mächtigen Schichten der Bevölkerung[3]. Nur dafs eben in England die regierenden

[1] Als ein erschwerendes Moment gegenüber selbständigen Arbeitercandidaturen ist auch die Bestimmung der Wahlordnung in Betracht zu ziehen, die Stichwahlen ausschliefst. Es gilt als eine alte politische Erfahrung Englands, dafs ein „three cornered fight" — ein Kampf dreier Candidaten — die Wahrscheinlichkeit für die relative Majorität des conservativen Candidaten steigert.

[2] Temple, House of Commons, p. 81.

[3] Nachfolgende, nach Dods Parliamentary Companion, 1904 gearbeitete Statistik gibt den besten Beweis für die oben aufgestellte Behauptung.

Classen sich immer wieder in ihrem Personal von unten her erneuern, dafs die Aristokratie Englands seit mehreren Menschenaltern zum gröfsten Teile auf rein plutokratischer Grundlage ruht und dafs aus dem mächtigen, über den ganzen Erdball verzweigten Erwerbsleben der englischen Nation immer wieder frische Kräfte und Elemente den „Governing Classes“ zwanglos einverleibt werden. Dies ist denn auch der Gesichtspunkt, von dem aus die grofse Bedeutung jenes Factors für das parlamentarische Leben ebenso wie überhaupt für die englische

---

Unter den 670 Abgeordneten des gegenwärtigen House of Commons sind folgende Berufsclassen in der angegebenen Zahl vertreten: 119 Advocaten (60 Barristers, 22 Solicitors, 21 Kings Counsel, 9 Minister, die K. C. sind, der Rest mehrere ehemalige Richter), 77 Grofsindustrielle, 11 Eisenbahndirectoren, 22 Schiffsreeder und Schiffsingenieure, 29 Bankiers und Börsenkaufleute, 12 Bergwerkseigentümer, 52 Grofskaufmänner und commerzielle Unternehmer (Merchants), 18 Zeitungsverleger und Drucker, 15 Journalisten, 6 Ärzte, 7 Schriftsteller, 7 Professoren und Schullehrer, 54 Offiziere (pensionierte und auf Halbsold gesetzte Militärs), 10 ehemalige Diplomaten und Civil Servants, 26 Grofsgrundbesitzer und Farmer, 47 Country Gentlemen und Milizoffiziere, die wohl sämtlich das Landed Interest repräsentieren. Zu diesem letzteren gehören wohl auch in den meisten Fällen die ungefähr 100 Abgeordneten, bei denen kein Beruf angegeben ist. Bei weiteren 15 Abgeordneten wird blofs verzeichnet, dafs sie ältere Söhne oder präsumtive Erben von Peers sind. Die Zahl der unter den einzelnen Berufsclassen angeführten Söhne und Neffen von Peers ist aber viel gröfser. Hierzu kommen ferner 15 ohne früheren Beruf angeführte Mitglieder der Regierung, die durchweg dem reichen Bürgertum oder der Grundaristokratie angehören. Allen diesen Abgeordneten stehen 12 Kleingewerbetreibende und ungefähr ebensoviele der Arbeiterclasse angehörige Abgeordnete gegenüber. Von letzteren sind aber fast alle Secretäre von Gewerkvereinen, keinesfalls sind sie als Proletarier anzusehen. Die vorstehenden Ziffern beanspruchen nicht, als Ausdruck voller statistischer Genauigkeit angesehen zu werden. Denn nach den vorhandenen Angaben ist es oft möglich, Abgeordnete mehreren Berufsclassen zuzurechnen. Aber die dadurch bedingten Irrtümer oder möglichen Verschiebungen ändern an dem Gesamtbilde dieser Berufsstatistik nichts. Wie stark das aristokratische Element ist, zeigt ferner die grofse Zahl von Knights und Baronets. Die Angaben über den Lebenslauf der Abgeordneten zeigen auch wieder eine aufserordentlich hohe Zahl der Abgeordneten, die aus den altberühmten aristokratischen Erziehungsanstalten (Public Schools) hervorgegangen sind und die Universität besucht haben. — Noch immer ist das Unterhaus, sagt Sidney Low (loc. cit. p. 183), so ziemlich dasselbe, was es vor 20, 30 oder 50 Jahren war: eine Versammlung von Männern, die Vermögen geerbt oder erworben haben, oder die mit den grundbesitzenden Classen im Connex stehen.

Politeia klar wird, der, in England wohlverstanden, auf dem Continente doch so oft gerade dort übersehen wird, wo man die Institutionen des Inselreiches blofs theoretisch beurteilt: es ist die Wirksamkeit der „Society", der „Gesellschaft" gemeint. Man ist vor allem auf deutschem Boden nur zu leicht geneigt, den Einflufs dieses Factors zu übersehen, weil es ein entsprechendes Seitenstück im politischen Leben Deutschlands kaum gibt. Es mag auch manchem Staatsrechtslehrer als mit der Nüchternheit der Wissenschaft unvereinbar, als unwürdig erscheinen, die Wirksamkeit dieses aus allen grofsen und kleinen Schwächen des menschlichen Charakters gebildeten Elementes im Staatsleben nicht nur anzuerkennen, sondern auch noch gar allen Ernstes zu analysieren. Und doch mufs das geschehen, will man die „Anatomie und Physiologie" des gesamten englischen Staatslebens wirklich als ein einheitliches Ganzes erfassen. Hier allerdings mufs blofse Andeutung genügen. Die englische „Society", die in London während der zum grofsen Teil mit der Session zusammenfallenden „Season", die oberste Schicht der herrschenden Classe vereinigt, ist ein Inbegriff der stärksten gesellschaftlichen Macht, nicht nur innerhalb Englands im weitesten Sinne, sondern weit darüber hinaus. Treffend hat ein neuester deutscher Beobachter Englands — Karl Peters — darauf hingewiesen, wie die Londoner „Society" ein wichtiges Bindemittel der reichen und herrschenden Classen des Mutterlandes mit den entsprechenden Classen in den fernen Colonialstaaten, ja selbst mit den plutokratischen und aristokratischen Gesellschaftselementen in den Vereinigten Staaten bildet. In England selbst aber ist es gerade diese undefinierbare Kraft der „Society", immer wieder neue, nach oben gelangte Personen und Familien mit den alten Familien des Landes oder den schon vor einer oder mehreren Generationen in ihren Schofs rezipierten Elementen zu amalgamieren, was ihre politische Bedeutung ausmacht. Allerdings, diese Kraft und ihre Wirkung sind davon abhängig, dafs ein solches Bestreben der im Leben „neu Angekommenen", sich an die Aristokratie oder Plutokratie anzugliedern, gleichsam als Zug des Nationalcharakters besteht. Dafs dies nun der Fall ist, mufs jeder wissen, der auch nur einmal von dem gerade von continentalen Beobachtern immer wieder hervorgehobenen englischen Erbfehler

des „Snobismus" gehört hat. Wie dem nun auch sei: die Fortbildung der alten aristokratischen Grundlage des englischen Parlamentarismus auch im Jahrhundert der siegreichen Demokratie ist, wenn auch gewifs nicht ausschliefslich, so doch in nicht unwesentlichem Mafse mit dieser „Society" als politischer Macht und ihrer in der Gegenwart eher gesteigerten als verringerten Kraft zu erklären. Wie sehr sie innerhalb des Parlamentes, speziell bei der Bildung des engeren und engsten Kreises der leitenden Männer des Personals der Regierung, von Bedeutung ist, das zu erörtern würde trotz des unleugbaren Interesses, das diese Erscheinung einflöfst, hier zu weit vom Wege ablenken. Es möchte sogar behauptet werden, dafs dieser Einflufs in den beiden letzten Dezennien englischer Geschichte immer deutlicher hervorgetreten ist, und dafs der immer stärker ausgesprochene plutokratische Grundzug dieser „Society" einen wenig sympathischen Zug im Bilde des modernen England ausmacht. Männer wie Sir Robert Peel, wie Gladstone und Disraeli wirkten durch die Kraft und Gröfse ihrer Persönlichkeiten auch gesellschaftlich als „geborene Führer", ohne den Schwächen und Vorurteilen der „Society" irgendein Opfer bringen zu müssen: und ein Mann wie Joseph Chamberlain setzte sich vermöge der gewaltigen in ihm verkörperten politischen Willensmacht und Agitationskraft auch gegen die „Gesellschaft" durch. Aber solche Erscheinungen sind gewifs seltener als diejenigen Fälle, in denen „Society" in England nicht gerade als „Auslese der Tüchtigsten" fungiert. Allerdings darf man nicht übersehen, dafs daneben immer soviele andere Hebel und Kräfte wirksam sind, die speziell auf die persönliche Zusammensetzung des Unterhauses wirken und das in ersprießlicherem Sinne besorgen, was man im Zeitalter der strengsten parlamentarischen Cabinetregierung fast als die wichtigste Function des Unterhauses bezeichnen könnte: nämlich als ein der nationalen Lebens- und Denkweise entsprechender Organismus zu fungieren für die Selection und Heraushebung der tüchtigsten, zur Herrschaft, zur Führung der Regierung berufenen Männer.

Dabei mufs man nicht übersehen, dafs dieser moderne plutokratische Adel Englands gleich der alten Aristokratie den vermögenslosen Angehörigen der liberalen Berufe den Zu-

tritt in seine Mitte immer freihält, dafs anderseits nach wie vor die jüngeren Söhne der adeligen grofsgrundbesitzenden Familien die „Plätze an der Sonne" im Leben nicht erben, sondern in der Regel durch die Vermittlung commerzieller, industrieller, journalistischer oder advocatorischer Laufbahn den Weg in das Parlament anstreben und finden. „Es ist", sagt der vorgenannte Beobachter, „ein Glück für die Stabilität des englischen Reiches, dafs die wahrhaft aristokratische Idee auch bei der britischen Demokratie Anwert findet." Und diese Bewertung wirkt auch von aufsen her nachdrücklich auf die Zusammensetzung des Unterhauses ein.

Damit hängt übrigens die bemerkenswerte Tatsache zusammen, dafs das House of Commons jederzeit relativ mehr Männer von jugendlichem Alter in sich zählt als andere Parlamente, wenn auch die Zeit der Abgeordneten im Knabenalter längst vorüber ist, und dafs fast alle grofsen parlamentarischen Laufbahnen noch immer von solchen gemacht werden, die sehr jung in das Unterhaus eingetreten sind[1]. Noch immer bilden die ehrgeizigen Söhne der wohlhabenden Familien, die früh in die praktische Politik eintreten, das wichtigste Element darin. Nicht nur Pitt, Canning, Peel und Gladstone sind als Jünglinge in das Haus entsendet worden, sondern auch führende Männer der gegenwärtigen Generation, wie Arthur Balfour, Wyndham, Lord Hugh Cecil, Winston Churchill und viele andere, derzeit hervorragende Staatsmänner und Parteiführer Englands. Aber darin gerade liegt ein nicht ganz unbedeutender Teil des Geheimnisses der Kraft, der unverwüstlichen politischen Apperzeptionsfähigkeit des englischen Parlamentarismus.

Man kann nun, wie vorhin bemerkt, die Bedeutung der geschilderten sozialen Structur des Unterhauses für die ungestörte Fortbildung und Bewahrung aller grofsen Qualitäten

---

[1] Im 17. und 18. Jahrhundert gab es viele Mitglieder des Unterhauses in minderjährigem Alter. Ein besonderes Gesetz (7 Will III. c. 25) schärfte (1695) die Ungültigkeit der Erwählung von Männern unter 21 Jahren ein. Im Pensioner-Parliament Carls II. soll es sogar 14 und 15jährige Members gegeben haben! Noch der grofse Charles Fox ist von seinem Vater im Alter von 19 Jahren zum Mitglied des Hauses gemacht worden. Vgl. Townsend, loc. cit. II. p. 401—403.

des englischen Parlamentarismus nicht hoch genug veranschlagen. Das Unterhaus ist seit Jahrhunderten eine Vereinigung von Gentlemen, wenn es auch nicht mehr, wie man früher in England zu sagen pflegte, der „beste" Club des Landes sein mag. Und so ist die parlamentarische Sitte, der Begriff des parlamentarisch Zulässigen und seines Gegenteils, inmitten einer aristokratischen Gesellschaftsordnung und Regierungsweise entstanden, auch in der Zeit wachsender demokratischer Staatsanschauung stets im Einklang mit jenen Elementen der Nation fortgebildet worden, die durch Besitz, Erziehung und Bildung, durch die im freien Beruf erworbene höhere Lebensstellung oder die verpflichtende Erbschaft eines grofsen nationalen Namens stets in lebendige Verbindung gesetzt erscheinen mit der Tradition der alten Aristokratie, die in jahrhundertelanger Praxis parlamentarischer Regierung die für das Festhalten ihres Vorranges unerläfslichen Eigenschaften der Mäfsigung und des Pflichtgefühles in sich fortgebildet hat.

Nicht nur die grofsen Erinnerungen, die sich an den eigenen Namen, an die leiblichen Ahnen anknüpfen, sind eine gewaltige, im besten Sinne des Wortes conservativ erziehende Kraft im Leben der Völker; sondern nicht minder wirken verpflichtend die Erinnerungen, die von den grofsen dauernden Institutionen des öffentlichen Lebens ausgehen, an der mittelbaren oder unmittelbaren Anteil zu gewinnen jedem Einzelnen nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich der Weg offensteht. Gerade weil die englische Nation auch in der Gegenwart als ein so tief aristokratisch empfindendes Volk erscheint, ist es ihr möglich und gelingt es ihr immer wieder, aus der Feudalverfassung erwachsene Institutionen, ihre grofse, ehrwürdige Verfassung verjüngt und in unerschöpflicher politischer Productivität zu erhalten trotz der nunmehr längst vollzogenen Annahme der Forderungen und politischen Grundsätze moderner Demokratie. In der Tat: von keinem anderen Gesichtspunkte aus enthüllt sich so deutlich die unbedingte Gebundenheit aller staatlichen Institutionen an die Eigenart der Völker, die ebenso deren Träger wie das Object ihrer Functionen sind. Darum ist jede Form juristischer Erfassung staatsrechtlicher Normen, der nicht die Erfassung der nationalen, politischen und sozialen Factoren im Verfassungs-

leben eines Volkes gleichwertig an die Seite tritt, dazu verurteilt, ein dürres Schema zu bleiben, das wirkliche Erkenntnis staatlicher Erscheinungen nicht vermitteln kann. Und selbst, was so abstract erscheint, die Lehre von den Formen und der Technik parlamentarischen Handelns, ist an und für sich doch nur als ein lebendiges Product der handelnden Menschen zu begreifen und richtig zu würdigen. Hält man sich aber die Gebundenheit der Entwicklung des englischen Parlamentarismus und seiner Technik an den persönlichen und sozialen Factor vor Augen, so wird man erst verstehen, welcher Irrfahrt, welch' seltsamen Schlüssen und Mifsverständnissen die im englischen Parlamentarismus ausgesprochenen politischen und rechtlichen Gedanken anheimfallen mufsten, sobald deren Rezeption durch andere, völlig verschieden veranlagte Nationen ihren Anfang genommen hatte. Damit ist schon hier ein Ergebnis angedeutet, das erst in anderem Zusammenhange in seiner vollen Bedeutung wird gewürdigt werden können.

Sechster Abschnitt.

Die Organe des Hauses.

Erstes Kapitel.

Der Speaker und das Wesen seines Amtes[1].

Der gewählte Vorsitzende des Hauses, der Speaker, ist durch ein halbes Jahrtausend das einzige zur Leitung der Geschäfte des Unterhauses berufene Organ gewesen. Das gilt gegenwärtig nicht mehr. Trotzdem gibt es auch heute noch kein mehrköpfiges Präsidium im Unterhause, immer noch ist der Speaker der regelmäſsige Vorsitzende der Verhandlungen des Hauses, dessen alleiniger Repräsentant nach auſsen hin. Die unter gewissen Umständen den Speaker im Vorsitze vertretenden Organe besitzen nur eine vom Speaker abgeleitete und ausschlieſslich in dessen Verhinderung auszuübende Function: sie sind keine Vizepräsidenten im Sinne der continentalen Parlamentsübung und bilden daher auch keineswegs im Vereine mit dem Speaker ein Collegium.

Wie die Geschichte dieses Amtes zeigen wird, hat sich das Verhältnis sowohl zwischen dem Speaker und der Krone wie auch das zum Hause selbst im Laufe der Jahrhunderte

---

[1] Literatur: May, Parl. Practice, 187—190 und passim, Manual of Procedure (1904), p. 22, Lummins, The Speakers Chair, Macdonagh, The Book of Parliament, 115—132, Denison, Notes from my Journal, London 1900, Sir John Mowbray, Seventy Years in Parliament (1900), p. 113—121, Report of the Select Committee on the Office of the Speaker (1853), Hansard, Debates (107), p. 1020—1050, Speaker Gully, Address to the Elector of Carlisle (Manchester Guardian, 5. Juli 1895), Rede desselben im „Standard", 17. April 1902.

wesentlich geändert. Gewifs ist die Stellung des Speaker schon in früheren Jahrhunderten von Zeitgenossen in ähnlicher Weise aufgefafst und postuliert worden, wie in der Gegenwart: aber es ist doch eine lange Entwicklung notwendig gewesen, bis der Speaker jene unvergleichlich hohe Stellung unerschütterlich erlangt hat, die das Amt in dem ganzen Umkreise der angelsächsischen Staatenwelt geradezu sprichwörtlich macht.

Es ist schwer, das Wesen dieses Amtes zu beschreiben, unmöglich, es durch irgend eine Formel zu definieren. Ein blofser Katalog aller Rechte, die dem Speaker nach ungeschriebenem Parlamentsrechte und den vom Hause aufgestellten Standing Orders zustehen, gibt kein entsprechendes Bild von der Eigenart dieses hohen Amtes und der persönlichen mit ihm verbundenen Würde, keine Vorstellung von der über alle Einzelvorschriften weit hinausgehenden, rein moralischen Amtshoheit, die dem Speaker traditionell zu eigen ist. Erst wenn man sich in die Debatten des Unterhauses vertieft, die Berichte der Beobachter des Lebens im House of Commons aus verschiedenen Epochen liest, endlich selbst Gelegenheit gehabt hat, den Sitzungen des Unterhauses häufig beizuwohnen, gewinnt man eine lebendige Anschauung von der Fülle freiwilliger, aus Sitte und Tradition weit mehr denn aus positiven Vorschriften des Parlamentsrechtes fliefsender Autorität, wie sie die Träger dieses Amtes seit Generationen besitzen. Diese Autorität wurzelt unerschütterlich in der nunmehr völlig gesicherten ausnahmslosen Unparteilichkeit des Speaker, die den Grundzug seines Amtes, gleichsam dessen Lebensgesetz bildet. Nach beiden Seiten hin ist diese Parteilosigkeit des Speaker gewonnen worden und heute vorhanden: der Krone gegenüber dadurch, dafs dem „Sprecher“ auf Grund der Parlamentsacte verboten wurde, ein mit Einkünften versehenes Kronamt anzunehmen. Gleichzeitig entwickelte sich die seither zum Grundsatz erhobene Anschauung, dafs ein Speaker nach seinem Abgange vom Amte weder als Mitglied einer Regierung noch als Private Member im Hause erscheinen solle. Dem Unterhause gegenüber erscheint die Unparteilichkeit des Speaker durch eine Reihe von Einrichtungen garantiert, denen wir in anderen Parlamenten nicht begegnen. Vor allem gehört das zum Vorsitzenden erwählte Mitglied des

Unterhauses von dem Augenblicke seiner Erwählung an keiner politischen Partei mehr an. Seit dem Anfange des 19. Jahrhunderts ist diese Vorbedingung für die Unparteilichkeit des Speaker, seine Ausschaltung aus dem Parteienkampfe, ein ungeschriebenes Gesetz des englischen Parlamentsrechtes. Gewifs ist es wie ehedem auch in der Gegenwart noch die Majorität, die im Falle der Vacanz den Candidaten zum Speakeramte aus ihrer Mitte nominiert; aber ebenso ist es jetzt ein seit mehreren Generationen feststehender Grundsatz, dafs erstens jeder Speaker, solange er nicht selbst dem Amte und zugleich der politischen Tätigkeit entsagen will, regelmäfsig wiedergewählt wird, zweitens, dafs die Wiederwahl des Speaker auch dann erfolgt, wenn die Partei, aus der er hervorgegangen, inzwischen in einem der folgenden Parlamente in die Minderheit gekommen ist.

Kommt es zu allgemeinen Neuwahlen, so pflegt die Gegenpartei dem Speaker in der Regel keinen Opponenten gegenüber zu stellen[1]. Jedenfalls candidiert der Speaker aber nur schriftlich und vermeidet es in seiner Wahladresse, irgend welche politischen Momente hervorzuheben. Die Wiedererwählung durch das Haus ist jetzt feststehender Grundsatz. Im 19. Jahrhundert ist nur ein einzigesmal von diesem Grundsatze abgegangen worden. Es geschah dies im Jahre 1835, als die in der Majorität befindliche Whig-Partei den bisherigen und auch von ihr 1832 wiedergewählten Speaker Mr. Manners Sutton fallen liefs und an seiner Stelle den Whig Abercromby zum Speaker machte. Diese einzige Ausnahme findet aber ihre Erklärung darin, dafs eben auch auf Seite des Speaker die

---

[1] Der Fall einer Ausnahme von dieser Regel ereignete sich im Jahre 1895, als gegen den noch gegenwärtig fungierenden Speaker Mr. Gully seitens der Tory-Partei in seinem Wahlbezirke Carlisle ein Gegencandidat, aber ohne Erfolg, aufgestellt wurde. Gully war kurz vorher anläfslich der Resignation Peels von der damals noch in der Majorität befindlichen liberalen Partei aufgestellt und mit der geringen Mehrheit von elf Stimmen gewählt worden. Damit mochte immerhin der Bruch der Tradition seitens der Tories entschuldigt werden. Dennoch erschien dieses Vorgehen der Mehrheit beider Parteien als ungehörig. Tatsächlich ist dann Mr. Gully trotz seiner Herkunft aus der liberalen Partei von der inzwischen zur Majorität gelangten conservativ-unionistischen Partei einhellig als Speaker wiedergewählt worden.

strenge, von ihm geforderte Unparteilichkeit in den heftigen Parteikämpfen anläfslich der Reformbill zwar nicht im Hause, aber aufserhalb des Hauses verletzt worden war[1]. Es gibt also für den Speaker, insolange er nicht seinem Amte und damit, was gleichfalls zur Regel geworden ist, dem politischen Leben entsagt, keine Parteiverschiedenheit im Unterhaus. Damit entfällt auch jedes Motiv für ihn, irgend eine Partei zu berücksichtigen oder zu fürchten. Mit dem Augenblicke seiner Erwählung löst der Speaker jedes äufserliche Band, das ihn mit seiner Partei bis dahin verknüpfte, er betritt keinen politischen Club mehr und enthält sich im Unterhause wie aufserhalb desselben peinlich jeder politischen Äufserung. Die vollständige Unabhängigkeit des Speaker wird auch noch materiell dadurch gesichert, dafs ihm auf Grund gesetzlicher Bestimmung (2 und 3 Will. IV., c. 105) ein Jahresgehalt von fünftausend Pfund, frei von allen Lasten und Steuern, sowie eine Amtswohnung im Westminster-Palaste vom Augenblicke seiner Erwählung an zuteil werden[2]. Dieses Gehalt läuft auch nach

[1] In allen anderen Fällen des Überganges der Majorität von der Partei des Speaker auf die Gegenpartei, 1841, 1874, 1886 und 1895, wurde der Speaker ohne Rücksicht auf die Majoritätsverhältnisse wiedergewählt. Auf diese Weise ist das merkwürdige Resultat erzielt worden, dafs im ganzen 19. Jahrhundert nur drei Speaker aus der Tory-Partei hervorgegangen sind, nämlich Mitford (1801), Charles Abbott (1802—1817) und Manners Sutton (1817—1835). Die übrigen Speaker, sämtlich aus der Whig-Partei resp. der liberalen Partei hervorgegangen, sind: Abercromby (1835 bis 1839), Shaw-Lefevre (1839—1857), John Evelyn Denison (1857—1872), Henry Bouverie Brand (1872—1884), Arthur Wellesley Peel (1884—1893). Seither fungiert der gegenwärtige, gleichfalls aus der liberalen Partei hervorgegangene Mr. Gully.

[2] Überdies stehen ihm einige sehr seltsame Rechte auf Naturalabgaben zu: er erhält Wein für seinen Haushalt vom Staate, von der Tuchmachergilde zu London ein Stück Tuch und Wild vom königlichen Forstmeister zu Windsor. Hundert Pfund für private Kanzleikosten und jeweils tausend Pfund zur Bestreitung seiner Wahlkosten sind weitere Berechtigungen des Speakeramtes. Vgl. Mac Donagh, Book of Parliament, p. 131. Bis 1839 war es auch üblich, dem Speaker bei der Eröffnung eines neuen Parlamentes ein Silberservice zu verehren; auf Antrag Humes ist man davon abgekommen. Hansard 1839 (26), p. 603. Eine uralte hübsche Sitte bestand ferner darin, dafs der Speaker berechtigt war, jedesmal am Schlusse eines Parlamentes, in dem er fungiert, den Lehnsessel, in dem der Speaker sitzt, als Andenken mitzunehmen. Auch dies hat seit 1832 aufgehört. Vgl. Pellew, Life of Lord Sidmouth, I. p. 368.

Auflösung des Parlamentes bis zum Tage der neuen Speakerwahl fort und ist dadurch, dafs es auf den Consolidated Fund gelegt ist, der regelmäfsigen Budgetdebatte entzogen. Entsagt der Speaker seinem Amte, so ist ihm fast ausnahmslos seine Erhebung zum Range eines Peer und eine lebenslängliche Jahresrente von viertausend Pfund sicher.

Das Gebot der Parteilosigkeit findet in der Geschäftsordnung aber auch einen juristisch formulierten Ausdruck in der seit Jahrhunderten feststehenden Vorschrift, dafs der Speaker seine Stimme nur in dem einzigen Falle der Stimmengleichheit abzugeben hat, dann aber auch abstimmen mufs. In weiterer Consequenz des darin ausgedrückten Gedankens gilt es seit dem 18. Jahrhundert als eine dem Speaker auferlegte Pflicht, dafs er im Hause das Wort nicht anders denn in Erfüllung seiner Pflichten als Präsident vom Thronstuhle des Vorsitzenden aus ergreifen dürfe. Eine anderweitige Ausübung seiner Rechte als Abgeordneter, vor allem die Teilnahme an der Debatte, ist ihm aber durch Parlamentsgebrauch nicht mehr gestattet. Noch bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts geschah es regelmäfsig, dafs der Speaker in der Committee-Beratung des Hauses wie jeder andere Abgeordnete redete und abstimmte; dies ist seit zwei Generationen aufser Übung gekommen. Es widerspricht nicht nur der hohen Auffassung von der Parteilosigkeit des Speaker, sondern die Möglichkeit, dafs der Speaker sich der disziplinären Zurechtweisung durch den Obmann des Ausschusses unterwirft, erscheint unverträglich mit der jedem einzelnen Mitgliede gegenüber feststehenden Autorität des Speaker[1]. Die Notwendigkeit, bei Stimmengleichheit durch sein Casting Vote zu dirimieren, ist auch in neuerer Zeit dem Speaker öfters auferlegt gewesen. Die englischen Parlaments-

[1] 1813 sprach Speaker Abbott sehr nachdrücklich gegen des irischen Führers Grattan Katholiken-Bill; 1821 und 1825 sprach sein Nachfolger Manners Sutton gegen die Aufhebung der die Katholiken berücksichtigenden Gesetze. (Hansard, 1st series [26], p. 332, 2nd series [13], p. 494, 435.) Im Jahre 1834 sprach der Speaker abermals gegen eine Bill, die den Nonconformisten Zutritt zu den Universitäten verschaffen wollte, 1856 Speaker Shaw-Lefevre in betreff der Verwaltung des British Museum. Seither hat der Speaker nur noch ein einzigesmal an der Debatte im Committee teilgenommen: am 9. Juni 1870 sprach Denison anläfslich einer unbedeutenden, aber ungerechtfertigten Budgetpost. (Notes from my Journal, p. 257.)

historiker verweilen besonders gerne bei dem Falle des Jahres 1805, als der Speaker Abbott in dem Ministeranklageprozefs gegen Lord Melville — dem letzten Impeachment, das sich seit hundert Jahren ereignet hat — dem Anklageantrage die Mehrheit durch seine Stimme verschaffte. May zählt im ganzen zehn Fälle für das 19. Jahrhundert auf. Seit dem Speaker Addington haben sich übrigens zwei Grundsätze für die Stimmabgabe des Speaker ausgebildet, die als festes Parlamentsrecht angesehen werden müssen: erstens gibt der Speaker seine Stimme womöglich so ab, dafs die durch sie herbeigeführte Entscheidung nicht endgültig ist; er läfst, wenn dies irgend angeht, die Gelegenheit für eine nochmalige Entscheidung des Hauses offen. Zum Beispiel stimmte 1797 der Speaker Addington bei Stimmengleichheit für die Vornahme der dritten Lesung, um dem Hause zu nochmaliger Entscheidung Gelegenheit zu geben. Zweitens: bei meritorischen Entscheidungen gibt der Speaker seine Stimme frei nach eigener Überzeugung und bestem Gewissen ab und führt vor seiner Abstimmung die Gründe hierfür an, welche Erklärung in das Journal des Hauses aufgenommen wird[1]. So gab Denison bei der Division über die Church Rates Bill die Erklärung ab, dafs seiner Meinung nach der überwiegende Teil der öffentlichen Meinung die vorliegende Frage in einer zum Teile von der betreffenden Bill verschiedenen Weise lösen wolle; er halte es daher für seine Pflicht, die endgültige Ordnung dieser Angelegenheit lieber der Zukunft zu überlassen, als sie auf seine Verantwortung zu nehmen[2].

Die dem Speaker auferlegte völlige politische Passivität ist im Laufe des 19. Jahrhunderts weiter dahin ausgedehnt worden, dafs er sich auch aufserhalb des Hauses jeder politischen Tätigkeit und zwar selbst in seinem eigenen Wahl-

---

[1] Vgl. Palgrave, House of Commons, p. 83—85. Palgrave beschreibt aus eigener Erfahrung die Aufregung, die im Falle einer Stimmengleichheit — in der Parlamentssprache a tie — zu herrschen pflegte. Vgl. auch darüber die Aufzeichnung Denisons anläfslich des Falles von 1861, wo durch die Stimme des Vorsitzenden die Entscheidung über die längst vielverhandelte Frage der Abschaffung der Kirchensteuer für mehrere Jahre hinausgeschoben wurde. (Notes from my Journal, p. 93 ff.)

[2] May, Parl. Pract., p. 347.

kreise enthalten müsse. Er ist somit der einzige Abgeordnete des englischen Unterhauses, der die Interessen seines Wahlkreises weder schriftlich noch mündlich vertreten darf. Ganz passend bezeichnet man daher in England den dadurch für diesen einzigen Wahlkreis herbeigeführten Zustand als eine praktische Wahlentrechtung desselben (a practical disfranchisment). Treffend schildert diesen Zustand der neueste Historiker des Unterhauses in folgenden Worten: „Die Wähler des Speaker gehen nicht nur nicht zur Wahl, sie können entsprechend der heutigen Übung auch nicht von ihrem Vertreter, wie es üblich ist, verlangen, dafs er für oder gegen eine Mafsregel, die im Parlamente vorliegt, stimme. Da der Speaker niemals mit seinen Wählern zusammenkommt, um Politik zu discutieren, so ist eines der Hauptmittel moderner politischer Erziehung in ihrem Falle nicht vorhanden. Ebenso ist die politische Organisation im Wahlkreise des Speaker suspendiert. Denn ein moderner Speaker bedarf keiner localen Parteiorganisation, um seine Wiederwahl zu sichern. Die Zeitungen im Wahlkreise müssen naturgemäfs von einer Kritik oder Commentierung des parlamentarischen Verhaltens ihres Vertreters absehen. In fast allen Beziehungen, welche die politische Vertretung ausmachen, ist der Wahlkreis unvertreten. In dem vom Speaker vertretenen Wahlkreise der Gegenwart ist das politische Leben so gut wie tot. Aber kein Wahlkreis beklagt oder bedauert diese zeitweilige und eigentümliche politische Entrechtung; vielmehr sieht sich der Wahlkreis geehrt durch die Ehre, die seinem Vertreter vom House of Commons und vom Lande erwiesen wird“ [1].

Selbstverständlich nimmt der Speaker auch aufserhalb des Hauses in der für das politische Leben Englands so wichtigen rein gesellschaftlichen Sphäre den von allen Seiten anerkannten höchsten Rang ein. Die ganze Lebensführung des Speaker bringt seine hohe Position zum Ausdruck. Man kann sagen, dafs der Speaker einen förmlichen Hofhalt führt und dafs ihn ein an den Hof eines Souveräns gemahnendes Zeremoniell umgibt. Er hält eine Reihe von feierlichen Banketten für das Haus und Empfänge (levees) ab, wozu die Mitglieder in

[1] Porritt, The Unreformed House of Commons, I. p. 481.

bestimmter Reihenfolge geladen werden. Treffend sagt eine neuere englische Charakteristik des Speakeramtes, dafs dieses in Wahrheit viele der Attribute der Königswürde an sich trage. „Tatsächlich lebt der Speaker in einem königlichen Palaste. Er hat seinen eigenen Hof, seine eigene Zivilliste, seinen eigenen öffentlichen Haushalt. Man nähert sich ihm und wendet sich an ihn mit einem Zeremoniell und einer Deferenz, wie sie sonst nur dem königlichen Hause entgegengebracht ward. Denn er repräsentiert in seiner eigenen Person die Rechte und Privilegien aller Untertanen des Königs. In seiner eigenen Sphäre gilt sein Wort wie ein Gesetz und wird dieses Gesetz gebrochen, so hat er seinen eigenen Vollstreckungsbeamten, um solche Verletzungen zu sühnen. Von seinen Functionen, so vielfältig wie diejenigen des Souveräns selbst, sind manche staatsmäfsigen und zeremoniellen Charakters. Er trägt sein eigenes besonderes Amtsgewand, das andere nicht tragen dürfen. Vor ihm wird das Szepter getragen, das Symbol der Macht des Hauses, das er leitet. Und auf seinem Haupte trägt er die ganz besondere, seit Jahrhunderten hergebrachte Zier der grofsen Staatsperücke des Speaker. Er findet seinen Platz auf dem Thronstuhle, der gerade gegenübersteht dem Thronsessel des Königs im Hause der Lords.“ „Wer wird also“, meint unser Autor, „bestreiten, dafs Mr. Speaker in jedem Sinne, in welchem es nicht Hochverrat wäre, ihn so zu nennen, einen König darstellt[1]?“ Die durch diese Worte treffend geschilderte, seit vielen Generationen herrschende hohe Auffassung von der Stellung des Speaker tritt selbstverständlich bei allen staatlichen Zeremonien deutlich hervor. Als „First Commoner“ des Reiches hat er seinen Platz unmittelbar hinter den Peers und jederzeit steht es dem Speaker frei, sich dem Träger der Krone namens des Hauses persönlich zu nähern und sein Begehren vorzutragen. Nur unter seiner Führung, nicht vereinzelt und allein, haben die Mitglieder des Hauses das Recht, vor dem König zu erscheinen und ihm mündlich die Wünsche des Hauses vorzulegen. Dieses ganze, von dem conservativen, das politische Symbol hoch bewertenden Sinne der Nation treulich gewahrte Zeremoniell soll aber immer

---

[1] Lummins, loc. cit. p. 6, 7.

nur zum Ausdruck bringen, dafs der Speaker auch aufserhalb des Hauses das ist, was er kraft Rechtens im Hause vorstellt: der allen Parteien entzogene oberste Schiedsrichter und Lenker der Beratungen des Hauses und zugleich der alleinige Repräsentant der Würde und Majestät der gewählten Volksvertretung, die Verkörperung des Respects, der von allen Classen der Bevölkerung Englands traditionell jener hohen Körperschaft entgegengebracht wird, in der seit Jahrhunderten die Selbstregierung der englischen Nation ihren machtvollen Ausdruck gewinnt. Auch innerhalb des Hauses besteht ein durch das Herkommen von Jahrhunderten sanctioniertes Zeremoniell, das den Speaker umgibt. Nicht nur, dafs er stets unter Voranschreiten des höchsten Executivbeamten des Hauses, des Serjeant-at-Arms, dem das Szepter des Unterhauses anvertraut ist, das Parlament betritt und verläfst, sondern auch in der zeremoniösen Haltung der Abgeordneten dem Vorsitzenden gegenüber drückt sich das Bestreben aus, die besondere Würde des letzteren hervorzuheben. Verstöfse gegen dieses Zeremoniell werden bei jungen Abgeordneten mit oft kurzweiliger Zurechtweisung, bei dem, der sich bösen Willens dawider vergeht und die dem Speaker schuldige Achtung auch nur im geringsten bewufst verletzt, auch in unseren Tagen noch streng, ja selbst mit Verhaftung geahndet[1]. Nach eng-

[1] Jedes Mitglied des Hauses hat beim Betreten und beim Verlassen des Saales seine Ehrfurcht vor dem Chair durch eine Verbeugung zu betätigen. Auch ist es den Abgeordneten streng verboten, bei der Bewegung im Parkett des Saales den Raum zwischen dem Redner und dem Speaker zu kreuzen. Der Speaker selbst verbeugt sich, ehe er seinen erhöhten Sitz besteigt, dreimal vor diesem, um auch hierdurch symbolisch der Würde des Platzes zu huldigen. Wie alt diese Vorschriften sind, zeigt Hookers Bericht (p. 144 und 155): „Wenn ein Abgeordneter in das Unterhaus eintritt, mufs er seine pflichtschuldige und ehrerbietige Verbeugung machen und dann seinen Sitz einnehmen.“ „Wenn eine Person oder mehrere andere Personen, sei es als Boten oder weil um sie geschickt worden, in das Unterhause kommen, so soll der Betreffende durch den Serjeant hineingebracht werden und mufs beim Eintritt eine tiefe Verbeugung machen, eine zweite in der Mitte des Saales, vor dem Speaker die dritte und desgleichen beim Hinausgehen“ (p. 147). Die Lex Parliamentaria berichtet p. 278: „Kein Mitglied, das in das Haus kommt oder seinen Platz verläfst, darf zwischen dem Speaker und dem Redner hindurchgehen; noch ist es erlaubt, den Saal zu kreuzen oder querüber zu gehen, während das Haus

lischem Common Law bildet die Verletzung der Ehrfurcht und des Gehorsams gegen jeden Richter ein besonderes, mit strengen Geld- und Haftstrafen belegtes Delict des gemeinen Rechtes. Es ist dies der sogenannte Contempt of Court. In analoger Weise ist dieses Delict auch auf diesen höchsten aufserordentlichen Parlamentsgerichtshof ausgedehnt zugunsten und zum Schutze desjenigen, der als Leiter der Verhandlungen und als sichtbare Verkörperung der Würde dieses hohen Parlamentsgerichtshofes fungiert.

Zweites Kapitel.

Die Functionen des Speaker und seine Rechtsstellung.

Wir versuchen nun einen Überblick über die Functionen des Speaker zu gewinnen, die das ungeschriebene Parlamentsrecht, die Standing Orders und die Gewohnheit des Hauses, in zahlreichen Stellen seiner Journale verbrieft, festsetzen. Allerdings mufs es genügen, diese Functionen nach einigen durch das Verfahren selbst gegebenen Gesichtspunkten zu gruppieren und kurz aufzuführen. Eine nähere Darstellung der einzelnen Functionen würde nur zu unleidlichen Wiederholungen führen; denn jedes der Befugnisse des Speaker entspricht bestimmten Bestandteilen des Verfahrens, die einzeln und in ihrem Zusammenhange nacheinander zur Darstellung gelangen sollen. Das Amt des Speaker ist eben keine ausgeklügelte, durch bestimmte abstracte Normen eingehegte Schöpfung, es ist vielmehr organisch zugleich mit dem Parlamente entstanden, mit diesem gewachsen und in unlöslichem Zusammenhange mit der Umänderung des Verfahrens selbst ausgestaltet worden. Und dieser Prozefs dauert auch jetzt noch fort. Auch jetzt bedeutet fast jede wesentliche Neuerung in den Einrichtungen des Parlamentsverfahrens ein Mehr oder Minder an Rechten oder Pflichten des Speaker.

---

tagt.“ Wie sich diese Sitten auf bestimmte Beschlüsse des Hauses zurückführen, zeigt der von Sir D'Ewes beurkundete Fall aus dem Parlamente von 1580. Auf Antrag von Sir John Croft durch das Haus wurde beschlossen: „dafs Mr. Speaker und die aus besseren Berufen stammenden Mitglieder des Hauses in höflicher und passender Weise bei Schlufs der Sitzung weggehen sollen und zwar aus Ehrfurcht vor dem Hause, und dafs sie dabei sowie beim Eintreten eine tiefe Verbeugung machen sollen, und nicht in unziemlicher Weise sich hinausdrängen und stofsen.“ (D'Ewes, Journals 282, col. 2.)

Gerade die grofsen Umarbeitungen der Geschäftsordnung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts gewähren dem Vorsitzenden neue Befugnisse von so weitgehender discretionärer Natur, wie sie ihm nach der historischen Geschäftsordnung keineswegs zugestanden hatten. Immerhin aber lassen sich die Functionen des Speaker nach zwei Hauptrichtungen scheiden. Er ist einmal der Repräsentant des Hauses der Gemeinen nach aufsen, gegenüber Krone, Lords und allen anderen Staatsorganen. Von daher hat sein Amt den Namen: er ist der Fürsprech, der Sprecher des Hauses. Als Repräsentant des ganzen Hauses geniefst er die oben geschilderte hohe Stellung im öffentlichen Leben Englands, als solcher erfüllt er aber auch eine Reihe spezieller, staatsrechtlich wichtiger und genau normierter Pflichten. Sodann ist er — den Fall seiner Behinderung ausgenommen — der ausschliefsliche Leiter der Verhandlungen des Hauses, der Hüter und Wächter der ordnungsmäfsigen Tätigkeit der Körperschaft. Diese Function bildet die Grundlage für seine Rechts- und Ehrenstellung nach aufsen und mufs daher zuerst in Betracht genommen werden.

Der Speaker führt regelmäfsig den Vorsitz in allen Plenarversammlungen des Unterhauses, und nur wenn und insoweit er sich dazu aufserstande fühlt, haben seine später zu nennenden Stellvertreter das Recht und die Pflicht, auf Verlangen des Speaker den Vorsitz an seiner Statt zu übernehmen. Sowohl dann wie während der Beratungen des Hauses als Committee verweilt der Speaker stets im Parlamentspalaste und mufs jederzeit bereit sein, zu erscheinen.

Die Rechte des Speaker als Vorsitzenden bilden insgesamt die Präsidialgewalt. Dieselbe äufsert sich sowohl in einer Reihe von Gewährungen, die von dem Vorsitzenden ausgehen, als in Verboten. Zunächst die letzteren.

Während der Sitzungen obliegt dem Sprecher allein und ausschliefslich die Prävention jeder Störung der Beratungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Ordnung im Hause. Ihm allein steht die Befugnis zu, jede im Hause sich ereignende Ordnungswidrigkeit, sei es aus eigenem Antrieb oder auf Zuruf (Order! Order!) aus der Mitte des Hauses festzustellen und den Bestimmungen der Geschäftsordnung gemäfs zu beheben. Zu diesem Behufe übt er die ganze, durch die

Standing Orders und und das ungeschriebene Gewohnheitsrecht des Hauses formulierte Disziplinargewalt des Vorsitzenden aus, indem er zuwiderhandelnde Mitglieder zur Ordnung ruft und für den Fall weiteren Beharrens mit den geschäftsordnungsmäfsig zu verhängenden Zensuren belegt. Von ihm ergeht an dasjenige Mitglied, das der Ehre eines Mitgliedes durch beleidigende Worte nahegetreten ist oder sonst durch unparlamentarisches Benehmen die Würde des Hauses verletzt hat, die Aufforderung zur Zurücknahme der beanstandeten Worte und zur öffentlichen Abbitte. Er verhängt über denjenigen, der sich dieser Aufforderung widersetzt, die geschäftsordnungsmäfsigen Strafen, nachdem das Haus darüber Beschlufs gefafst. In dieser Richtung sind, wie wir aus dem geschichtlichen Teile wissen, die alten Vollmachten des Speaker durch die Reform der Geschäftsordnung wesentlich verstärkt und erweitert worden. Die schwerste, dem alten Rechte angehörige Form der Bestrafung wegen Ungehorsams wider das Parlament und den Speaker, — des parlamentarischen Contempt of Court — nämlich die Verhaftung und darauf folgende gefängliche Verwahrung eines Mitgliedes, kann allerdings nur auf ausdrücklichen Beschlufs des Hauses geschehen; aber auch hier leitet der Speaker die Vollziehung.

Die positive Richtung der Präsidialgewalt schliefst vor allem die Leitung der Beratungen und gesamten Geschäftserledigung seitens des Hauses in sich. Damit ist die ganze Fülle der möglichen Tätigkeit des Unterhauses bezeichnet, wie sie inhaltlich unbegrenzt, formell durch das Parlamentsverfahren erfafst, geordnet und geregelt erscheint. Die Stellung des Speaker wird auch hier äufserlich scharf durch die Form zum Ausdruck gebracht. An ihn und nicht an das Haus richtet sich die Ansprache jedes Redners. Diese Vorschrift wird streng gewahrt, jede formelle Allocution des Hauses würde als Verletzung der Geschäftsordnung sofort zurückgewiesen werden[1].

[1] Dieser in continentalen Parlamenten bisweilen mifsverstandene Zug des Zeremoniells des englischen Unterhauses hat seine gute historische Berechtigung. Er rührt aus den Zeiten her, in denen der Speaker tatsächlich das war, was sein Name ansagt, nämlich der Prolocutor der Gemeinen, das heifst der Verdolmetscher des Willens des gesamten Unterhauses. In jener

Der Speaker ist es ferner, der ausschliefslich das Wort erteilt. Mit allem Nachdruck mufs hier schon darauf hingewiesen werden, dafs das englische Unterhaus heute ebenso, wie vor Jahrhunderten, keine Rednerliste kennt. Jedes Mitglied ist dann berechtigt, zu reden, wenn es ihm gelingt, das Auge des Speaker auf sich zu ziehen (to catch the speakers eye) und sobald ihm der Vorsitzende das Wort durch einen Wink erteilt. Im Streitfalle entscheidet nicht er, sondern das Haus endgültig, wem das Recht, zuerst zu sprechen, gebührt. Unter des Speaker Aufsicht wird ferner fortdauernd die Tagesordnung in der durch die Standing Orders vorgeschriebenen Form festgesetzt. Die wichtigste und, wie sich noch näher zeigen wird, politisch einflufsreichste Function ist ihm aber damit gegeben, dafs er ausschliefslich und endgültig darüber entscheidet, ob ein eingebrachter Antrag oder ein Amendement zu einem solchen geschäftsordnungswidrig oder zulässig ist. Damit ist dem Speaker bei der ihm traditionell von allen Parteien des Hauses stets zuerkannten unvergleichlichen Autorität eine aufserordentliche Macht gegeben, ja unter gewissen Umständen auch ein directer Einflufs eröffnet auf den Umfang bestimmter legislatorischer Actionen[1].

Zeit war es selbstverständlich, dafs, soweit Beratungen unter den Rittern und Bürgern vor Beschlufsfassung über die vom König ausgesprochenen Subsidien oder beim König anzubringenden Beschwerden stattfanden, das Bestreben jedes Abgeordneten darauf gerichtet sein mufste, sich so viel als möglich dem Dolmetscher des Hauses verständlich zu machen, damit er erfahre, was der Wunsch des Hauses sei. Zu diesem Zwecke richtete selbstverständlich jeder Abgeordnete seine Worte an den Speaker. Diese Übung ist längst zu einer, in ihrem Ursprung vergessenen Formel geworden, vollends seitdem die Abgeordneten weder zum Speaker noch zur Krone, sondern zur Nation zwecks Beeinflussung der öffentlichen Meinung sprechen.

[1] Gerade neuere Beispiele zeigen, dafs es auf diese Weise dem Speaker in die Hand gegeben erscheint, gewisse Gegenstände von der Beratung im Hause für längere Zeit, bisweilen sogar für die Dauer der Session, vollständig auszuschliefsen und dadurch selbst auf das Schicksal der Regierung mafsgebenden Einflufs zu gewinnen. Dies wird durch die aufserordentlich fein ausgearbeiteten Normen der Geschäftsordnung über die Reihenfolge der Beratungsgegenstände wesentlich unterstützt. Hierüber wie über den jüngsten besonders lehrreichen Fall der Anwendung dieser Macht des Speaker zugunsten der Regierung vgl. unten im 7. u. 8. Abschnitt.

Nicht minder wichtig ist die Function des Sprechers bei der Abstimmung. Er allein stellt die Fragen an das Haus, constatiert die Mehrheit und führt überhaupt die Oberleitung über den oft verwickelten Vorgang der Abstimmung. Vor allem aber leitet er die Debatte nicht nur dadurch, dafs es schliefslich von ihm abhängt, wer reden soll, wobei traditionell zwischen beiden Seiten des Hauses gewechselt wird, sondern auch dadurch, dafs er die Regeln der Geschäftsordnung über die Debatte in allen Stücken in Wirksamkeit erhält. Zu diesem Zwecke kann er jederzeit selbst das Wort ergreifen und jeden Redner unterbrechen: immer mufs er ruhig und ohne Widerrede angehört, immer mufs seinen Weisungen Folge geleistet werden. Die einzelnen Grundsätze, die die Geschäftsordnung über die Debatte sowie über parlamentarisches Verhalten und Redeweise der Abgeordneten aufstellt, werden uns später beschäftigen. Hier genügt es festzuhalten, dafs die so unübersehbar reiche, Jahrhunderte alte Tradition hierfür feste Anschauungen, Conventionen gebildet hat, die den Speaker in seinem Vorgehen leiten müssen. Nie wird das Recht des Vorsitzes in Ansehung der Debatten so aufgefafst, dafs etwa dem Speaker zustehe, eine völlig neue, rein individuelle Anschauung über das, was in der Debatte prinzipiell zulässig ist oder nicht, zum Ausdruck und zur Durchführung zu bringen. Die dem englischen Parlamentsrechte eigene Anschauung ist vielmehr die, dafs die Geschäftsordnung, das in den Journalen niedergelegte Recht der Präzedenzfälle sowie die traditionelle Sitte die eigentlichen festen Zügel sind, durch welche die Tätigkeit des Hauses in Form und Ordnung erhalten werden soll: und dafs der Speaker derjenige ist, der diese Zügel in hergebrachter Weise zugleich mit fester und doch vorsichtiger Hand hält und an ihnen das Haus leiten soll. Nicht aber ist es seines Amtes, darauf zu sinnen, wie er neue Zügel und Zäume aus eigener Machtvollkommenheit dem Hause anlege. Immer gilt der Grundsatz: der Speaker ist nicht der Herr des Unterhauses, sondern sein Repräsentant, sein Führer und autoritativer Berater in allem, was das Verfahren und die Form betrifft. Deshalb aber fehlt ihm nicht, wenn es notwendig ist, die Möglichkeit und die Berechtigung zur Initiative, wenn es gilt, unparlamentarische Vorgänge oder solches Benehmen zu tadeln

und Einhalt zu gebieten. Nur soll er sich stets vergewissern, dafs er bei allen wesentlichen Entscheidungen und zumal bei Neuerungen der Praxis mit der durchschnittlichen Meinung im Parlamente übereinstimme. Im gewöhnlichen Verlauf der Dinge kann bei der Fülle von Präzedenzfällen über die Entscheidung des Speaker für den Kenner der Geschäftsordnung kein Zweifel bestehen; die Aufgabe des Speaker wird nur dann schwierig, wenn er sich neuen Situationen gegenübersieht. Auch dann mufs und wird der Speaker stets versuchen, seine Entscheidung aus bereits bestehenden Vorschriften oder Präzedenzfällen logisch abzuleiten. Die grofse Zahl dieser letzteren, die elastische Natur, die gewohnheitsrechtlichen Normen notwendig anhaftet, endlich die parlamentarisch-juristische Schulung in der Interpretation solcher Gewohnheitsrechte erleichtern aufserordentlich die Eingliederung neuer Tatbestände unter das bestehende Recht. Gerade darin liegt nun auch die Gewähr, dafs die Tradition, auf der ja der gröfste Teil des Parlamentsverfahrens beruht, nicht in Erstarrung gerät, und darin liegt das Mittel, um den in längeren Zeiträumen doch oft wesentlich veränderten Verhältnissen immer wieder durch Schaffung neuer Präzedenzfälle Rechnung tragen zu können und den aus letzteren sich ergebenden neuen Anschauungen über parlamentarische Form und Sitte autoritativen Ausdruck zu verleihen. Hierin liegt vielleicht die schwierigste und verantwortungsvollste, jedenfalls die höchste Aufgabe des Speaker. Denn es wird vorausgesetzt, dafs der Speaker das ganze Labyrinth der Präzedenzfälle der auf Jahrhunderte zurückgehenden Praxis, soweit sie nicht völlig obsolet geworden ist, beherrsche und fähig sei, für neue Fragen und neue Situationen durch Auslegung der Präzedenzfälle die beste Lösung zu finden. Man kann diese Tätigkeit des Speaker, die vielleicht das wichtigste und schwierigste Stück seiner Amtswirksamkeit bildet, am besten verstehen, wenn man sich die Stellung des englischen Richters nach Common Law vor Augen hält. So wie dort das unübersehbare, vielmaschige Netz des Common Law zwar den Richter tausendfältig in seinen Entscheidungen bindet, ihm aber auch wieder tausendfältig die Möglichkeit gibt, unter Benützung des in Präzedenzfällen aufgespeicherten, ungeschriebenen Rechtes das Recht selbst durch

Auslegung zu erweitern, neues Recht zu schaffen, geradeso steht auch der Speaker dem Parlamentsrechte gegenüber. Auch hier dehnt sich hinter der verhältnismäfsig sehr beschränkten Reihe positiver, gesetzter Normen das unübersehbare Feld Jahrhunderte langer Parlamentsrechtsübung, wie sie in den Journalen des Hauses beurkundet liegt. Und auch hier ist damit dem Speaker die Möglichkeit gegeben, neues richterlich gewonnenes Recht aus dem alten heraus zu entwickeln: eine Function, die man als die höchste, dem Speaker zustehende Befugnis bezeichnen mufs.

Gewifs darf dabei aber nicht übersehen werden, dafs, streng juristisch betrachtet, das Haus jederzeit der einzige und unumschränkte Herr über seine Geschäftsordnung ist. Dies tritt selbstverständlich vor allem darin hervor, dafs das Haus jederzeit die Regeln seiner Geschäftsordnung abändern kann; und zwar bedarf es im Unterhause, wie schon oben bemerkt worden ist[1], hierzu keines besonderen Verfahrens, auch keiner qualifizierten Majorität. Tatsächlich ist die Abänderung der Geschäftsordnung nirgends so geringen Schwierigkeiten unterworfen, wie im House of Commons. Solange aber die Geschäftsordnung nicht abgeändert ist, sind die in ihr enthaltenen Normen, gleichviel, ob sie auf besonderem Beschlufs des Hauses beruhen oder auf gewohnheitsrechtlicher Übung, dem Speaker zur ausschliefslichen und pflichtmäfsigen Handhabung, Erläuterung und Anwendung im einzelnen Falle anvertraut. Wohl bleibt prinzipiell die oberste Autorität des Hauses gewahrt: bezeichnend genug lautet ein ausdrücklicher Beschlufs des Unterhauses schon im Jahre 1604 dahin, dafs der Speaker in Streitfragen, wenn die Präzedenzfälle des Hauses nicht genügen, die Entscheidung dem Hause vorzulegen habe[2]; es liegt aber in dem discretionären Ermessen des Speaker allein, darüber zu urteilen, ob und wann er diese Entscheidung des Hauses anrufen wolle. Insofern er dies nicht für notwendig hält, ist seine Entscheidung endgültig. Bei der bedeutenden Zahl

---

[1] Vgl. S. 261.

[2] „On the 27th of April 1604 agreed for a rule, that if any doubt upon a bill, the Speaker is to explain but not to sway the House with argument or dispute.“ Hatsell, II. p. 227.

von Präzedenzfällen kann es sich nun nicht allzu oft ereignen, dafs es dem Speaker nicht möglich wäre, in mehr oder weniger zwingender Folgerung aus solchen Vorentscheiden die Richtschnur für sein Handeln ohne Befragung des Hauses zu finden. In der Tat ist es nur selten vorgekommen, dafs der Speaker, anstatt aus eigenem Ermessen die Rule of the Chair zu geben, für einen speziellen Fall die Entscheidung des Hauses anrief. Hat der Speaker aber einmal entschieden, so gibt es weder eine Weigerung gegen seinen Spruch noch auch eine Discussion über diese Entscheidung seitens des Hauses.

Daraus geht nun hervor, dafs im englischen Unterhause eine Geschäftsordnungsdebatte in dem Sinne, wie sie in den continentalen Parlamenten eine fast traurige Berühmtheit erlangt hat, einfach nicht vorkommen kann. Jedem Mitgliede des Hauses steht es frei, ja es obliegt ihm die Pflicht, dann, wenn seiner Auffassung nach die Geschäftsordnung verletzt ist, den Speaker darauf allsogleich aufmerksam zu machen oder bei Unklarheiten des Verfahrens an den Speaker Anfragen zu stellen. Zu diesem Zwecke ist es gestattet, in parlamentarischer Weise durch Zuruf sich bemerkbar zu machen und in knappen Bemerkungen den betreffenden Tatbestand vorzulegen[1]. Hierauf aber entscheidet der Speaker, wie gesagt, inappellabel. Ein Eingreifen weiterer Mitglieder des Hauses, eine Debatte über die Geschäftsordnung ist ausgeschlossen. Nur auf einem einzigen und umständlichen Wege kann eine solche Debatte herbeigeführt werden und zwar in der Form, dafs unter gebührender Anmeldung des Antrages für einen künftigen Sitzungstag ein Tadelsvotum gegen den Speaker proponiert wird[2]. Es bedarf keiner Ausführungen

[1] „Interruptions are the commonest things, that occur in our debates" ... „(they) are the very salt of our debates." „It can never be said, that interruptions per se are disorderly." (Aus der Rede des Abgeordneten Blake in Hansard (107), p. 1041.)

[2] Vgl. den jüngsten Fall dieser Art, der in der Debatte über den Antrag Mooney vom 7. Mai 1902 vorliegt. Der Speaker hatte in der Sitzung vom 20. März 1902 den irischen Abgeordneten Dillon mit der Zensur belegt und Dillon war suspendiert worden, weil er den Colonialminister Chamberlain durch einen Zwischenruf beleidigt hatte. Dillon war aber vorher durch eine Bemerkung des Ministers schwer angegriffen worden. Da der Speaker trotz Aufforderung Dillons und der Iren es unterlassen

zum Beweise dafür, dafs dies ein abnormaler und seltener Vorgang ist, der nur in einer durch die Umstände vollständig gerechtfertigten Situation vom Hause zugelassen würde[1]. Es würde nach englischer Auffassung der hohen Stellung des Speaker und seiner Würde schlimmsten Eintrag tun, wenn, von solchen vereinzelten und wichtigen Beschwerden über die Handhabung der Geschäftsordnung abgesehen, es jedem einzelnen Mitgliede freistünde, in jedem beliebigen Augenblicke die Autorität des Speaker in Frage zu ziehen, und der Vorsitzende genötigt wäre, jedem Mitgliede jederzeit Rede und Antwort zu stehen[2]. Gewifs ist das Haus die oberste Instanz, der auch der Speaker untergeordnet ist, aber ebenso sicher steht die Autorität des Vorsitzenden über die jedes einzelnen Mitgliedes hoch erhoben. Solange nun nicht die Willensmeinung des Hauses in der bestimmten Form angerufen ist, mufs die Autorität des Speaker gegenüber dem Zweifel eines einzelnen Mitgliedes endgültig feststehen. So wenig in einem Gerichtshofe der Richter nach Verkündigung seines Spruches sich in eine Discussion über diesen oder seine Entscheidungsgründe mit den Parteien, denen Recht gesprochen wurde, oder mit dem Publicum einläfst, ebensowenig kann nach englischer Auffassung dem Schiedsrichter über den parlamentarischen Streit solche Selbstherabsetzung zugemutet werden. Natürlich mufs dabei immer festgehalten werden, worauf an anderer Stelle schon nachdrücklich hingewiesen wurde, dafs die besonderen

---

hatte, auch Chamberlain zur Ordnung und Zurücknahme seiner Worte zu verhalten, wurde nun von seite der Iren ein besonderer Tadelsantrag gegen den Speaker eingebracht, der selbstverständlich mit grofser Mehrheit abgelehnt wurde. (Hansard 1902 (107), p. 1020—1050.)

[1] Vgl. Balfours Rede (Hansard (107), p. 1031—1037), worin festgestellt wird, dafs seit 80 Jahren kein Tadelsantrag gegen den Speaker vorgekommen ist. Ein früherer Präzedenzfall findet sich im Jahre 1777. Vgl. Parl. Hist. vol. 19 p. 227 ff.

[2] Wie sehr diese Regeln dem englischen Unterhause in Fleisch und Blut übergegangen sind, zeigt die Debatte vom 20. Mai 1902, in der selbst der Führer der Iren, John Redmond, dieses ganze Recht klar und mit voller Billigung auseinandersetzte. Hansard (107) p. 1025. Er fügte aber wohlweislich hinzu: „But such power as that vested in the chair would be intolerable, unless there existed in the House itself the power of reviewing under proper conditions those decisions and, if no such power existed, — then freedom of discussion would be a thing of the past.“

Bedingungen des parlamentarischen Lebens im englischen Unterhause, die ungeheure Macht der Tradition daselbst, das gemeinsame Interesse aller, wenn auch sonst durch die Parteiung geschiedener Elemente, an der Aufrechterhaltung dieser Tradition und der Höhe parlamentarischen Lebens, die unentbehrlichen Voraussetzungen für diesen ganzen Mechanismus sind. Auch hier sind es nicht die Normen und nicht juristische Formeln, sondern die historisch gegebenen, psychischen Factoren, auf denen die ungestörte Arbeit einer so complizierten Einrichtung, wie die moderne Repräsentativverfassung, beruht.

Wie die Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung überhaupt, so obliegt dem Speaker als Amtspflicht ganz besonders noch die Bewahrung jener Grundsätze des Parlamentsrechtes, die unter dem Begriffe des Privilege zusammengefafst, die Summe der alten Sonderrechte des Hauses ausmachen. So wie er noch heute vor der Barre des Oberhauses bei der Eröffnung des Parlamentes von der Krone die Bestätigung dieser Privilegien in der seit Jahrhunderten üblichen Weise erfordert und zugesagt erhält, so ist der Speaker auch dauernd der Wächter über die unangetastete Erhaltung dieser Rechte und Privilegien gegenüber den Eingriffen in dieselben aus der Mitte des Hauses oder von aufsen. Er hat unverzüglich aus eigener Machtvollkommenheit wider jeden Eingriff oder Versuch eines solchen einzuschreiten und die Entscheidung des Hauses einzuholen, wenn in einem bestimmten Tatbestande seinem Ermessen nach ein Breach of Privilege, ein Privilegienbruch, vorliegt. Daher mufs, wenn sich ein solcher Privilegienbruch in einem Ausschusse ereignet, dessen Sitzung sofort abgebrochen, der Speaker herbeigeholt und ihm Bericht erstattet werden. Auch hier obliegt dem Vorsitzenden wieder die wichtige richterliche Function, nach freiem Ermessen mit Rücksicht auf die Präzedenzfälle darüber zu urteilen, ob ein Privilegienbruch vorhanden und damit für die besondere Tätigkeit des Hauses solchen Eingriffen gegenüber der Anlafs gegeben sei. Und auch hier gilt wieder, was schon oben von der Tätigkeit des Speaker in der Auslegung der Geschäftsordnung gesagt wurde, dafs sein freies Ermessen immer gebunden bleibt an die allerdings oft weitgehende und elastische Auslegung der in den Journalen des Hauses verzeichneten Präzedenzfälle.

Von diesem Gesichtspunkte aus ist nun der für die moderne Auffassung von dem parlamentarischen Präsidium in England entscheidende Charakterzug des Speakeramtes zu erfassen, von dem aus sich das volle Verständnis für das Wesen der englischen Lösung dieses staatsrechtlichen und politischen Problems erschliefst: nämlich der dominierende richterliche Charakter des Speakeramtes. Die längst endgültig erfolgte historische Ausbildung der völligen Unparteilichkeit des Speaker ist die Voraussetzung und zugleich der klarste Ausdruck für diese Tatsache. Seitdem es ein House of Commons im modernen Sinne gibt, sind richterliche Züge an diesem Organ deutlich hervorgetreten; aber im letzten Grunde hängt die Ausgestaltung der richterlichen Function zum bestimmenden Element im Speakeramte mit der Ausbildung des Systems der parlamentarischen Parteiregierung zusammen. Nachdem einmal die Regierung Englands in die Hände einer gewählten Mehrheit eines in Parteien zerfallenden Parlamentes gelangt war, wäre es unerträglich gewesen, wenn der Vorsitz und mit ihm die Geschäftsordnung gleichfalls dauernd zum Object des Parteikampfes geworden wäre. Der Streit der Parteien im unreformierten englischen Unterhause des 18. Jahrhunderts erscheint entsprechend dem durch das corrumpierte Wahlrecht geschaffenen oligarchischen Charakter der Parteien gewifs nur allzu oft als politisches Spiel verschiedener Fractionen ein und derselben herrschenden Classe. Wie dem nun auch sein mag, eines ist sicher: das englische Unterhaus hat es längst als Ehrenpflicht und als selbstverständlich angesehen, dafs die Regeln dieses Spieles unangreifbar bleiben müssen für jeden der Mitspielenden. Sowie gleichzeitig das Richtertum der ordentlichen Gerichte Englands sowohl aus der Machtsphäre der Krone wie des Parlamentes vollständig ausgeschaltet wird, so entwickelt sich in derselben Periode unwiderstehlich die Notwendigkeit, den Speaker als unparteiischen und unantastbaren Hüter der Regeln des parlamentarischen Verfahrens, als wirklichen Richter über den Parteienstreit hinwegzuheben. Die unten folgende geschichtliche Darlegung wird diese Entwicklung vollständig klarstellen.

Im übrigen zeigen auch rein äufserliche Momente, dafs es weit mehr als eine blofse Analogie ist, wenn der Speaker

des modernen Unterhauses vor allem als der Richter und zwar der einzige Richter nach Parlamentsrecht aufgefafst wird. Sowie seine Kanzlei der Gerichtshof des Speaker (Speakers Court) heifst, so wird auch seine Entscheidung mit dem technischen Ausdruck des englischen Rechtes für die richterliche Verfügung bezeichnet als Ruling of the Chair. So erscheint der moderne Vorsitzende als Richter, der nach freiem Ermessen und völlig unparteiisch die Normen der Geschäftsordnung anzuwenden hat, indem er mit sicherer und doch feinfühliger Hand die zwischen den politischen Prozefsparteien, der Majorität und Minorität, durch die Geschäftsordnung und durch Übung von Jahrhunderten geschaffenen Rechtsbeziehungen in seiner Hand festhält; indem er weiter dafür sorgt, dafs Mehrheit und Minderheit die Kräfte, die Waffen, die in in dieser Geschäftsordnung dem Starken und dem Schwachen gegeben sind, uneingeschränkt benützen können. Ebenso aber mufs er auch gleich einem Richter darüber wachen, dafs beides, sowohl das Andrängen der Mehrheit wie der Widerstand der Minderheit im Geiste der Geschäftsordnung, im Geiste des gesamten parlamentarischen Lebens geschehe. Nur wenn man den Speaker als Richter auffafst, ist auch seine Stellung zur Geschäftsordnung auf der einen Seite, zum Hause auf der anderen Seite vollkommen verständlich. Denn so, wie über dem Richter und den Parteien das Gesetz, so steht über dem Speaker und dem Hause die feste Tradition, stehen die ungeschriebenen Normen des Parlamentsrechtes. Dieses Recht anzuwenden, Licht und Schatten zwischen dem Hause und dem einzelnen Mitgliede sowie zwischen den Parteien des Hauses zu verteilen im Geiste und gemäfs den Vorschriften jenes Parlamentsgesetzes, das ist die wesentliche und wichtigste Aufgabe des Speaker. Diesen Geist des Parlamentsrechtes zu erfassen, ist ein fester Standpunkt damit gegeben, dafs alle Bestimmungen des Parlamentsrechtes, so verschiedenartig sie sind, selbstverständlich doch sämtlich nur auf einen Zweck hinauslaufen: nämlich die Tätigkeit des Parlamentes in regelmäfsigem Fortgang zu erhalten und auf jeden Fall die Besorgung der Staatsgeschäfte, die ohne den geordneten Verlauf der Verhandlungen des Unterhauses unmöglich wäre, zu sichern. Hierin ist aber ebenso die unverzügliche Durchführung der dem Parlament von der Regierung

vorgelegten Gesetzentwürfe inbegriffen, wie auch anderseits unter gewissen Umständen die der Minderheit zu wahrende Möglichkeit, mit Hilfe der Geschäftsordnung Entscheidungen des Parlamentes bis zu einem gewissen Grade hinauszuziehen, ja unter Umständen selbst hintanzuhalten. Beides kann je nach den Verhältnissen eine Staatsnotwendigkeit sein, zu deren Sicherung in gleicher Weise die Geschäftsordnung und ihre Handhabung durch den Speaker zu dienen hat. Schutz der Majorität gegen Obstruction, Schutz der Minorität gegen Vergewaltigung durch die Mehrheit sind gleichermafsen Pflichten des Vorsitzenden. Darin erschöpft sich gewissermafsen das hohe Amt des unparteiischen Wächters über die Unverletzlichkeit jenes Rechtes, unter dessen Ägide allein das neuzuschaffende Gesetzesrecht legal zustande kommen kann.

Es erübrigt nunmehr, einen Blick auf die Functionen des Speaker zu werfen, die sich über den Bereich des Unterhauses hinweg in die Aufsenwelt erstrecken. Nach aufsen hin ist der Speaker nicht nur der zeremonielle Vertreter, sondern auch der einzige staatsrechtlich zulässige Repräsentant des Hauses. Als „Mund des Unterhauses" teilt er dessen Beschlüsse in der dafür vorgeschriebenen Weise nach aufsen mit, spricht den Dank des Hauses aus, verkündet Tadelsvoten, Ermahnungen, feierliche Erklärungen, wie sie das Haus beschlossen hat. Durch ihn ausschliefslich verkehrt das Haus unmittelbar mit der Krone. In feierlichem Aufzuge begibt sich der Speaker zum Souverän, um ihm die Adresse des Hauses zu überreichen, er erscheint an der Spitze der Abgeordneten vor der Barre des Oberhauses, sobald daselbst der Souverän persönlich oder durch Vertretung erscheint, er empfängt die durch ein Mitglied des Hauses, das dem Cabinet angehört, überbrachten königlichen Botschaften; an ihn gehen die vom House of Lords beschlossenen Abänderungen zu Bills, die das Unterhaus passiert haben, und er hat darüber zu entscheiden, ob und inwiefern etwa in solchen Amendements wie auch in anderen Schritten des Oberhauses möglicherweise ein Bruch der Privilegien des Unterhauses vorliege. Der Speaker allein bringt aber auch alle Beschlüsse des Hauses, die unmittelbar nach aufsen sich wenden, zur Ausführung. Unter des Speaker Autorität ergehen Vorladungen an Zeugen, die das Haus einvernehmen will, an

Privat- oder Amtspersonen, denen das Haus eine Rüge erteilen will; er fertigt auf Grund der Beschliefsung des Hauses die Verhaftsbefehle gegen Personen aus, die sich wider den hohen Parlamentsgerichtshof vergangen haben, und er läfst diese Verhaftsbefehle durch die ihm zur Verfügung stehenden Unterorgane ausführen; endlich liegt auch in seiner Hand die ganze Tätigkeit, die zur Erhaltung der legalen Vollzähligkeit des Parlamentes notwendig ist. Von ihm gehen die formellen Verordnungen (Warrants) aus, auf Grund deren die Writs of Election, die Wahlausschreiben, zu ergehen haben und zwar auch bei den während der Prorogation vorkommenden Vacanzen. Selbstverständlich ist der Speaker auch das Oberhaupt des gesamten Kanzlei- und Archivwesens des Unterhauses; an ihn gelangen alle Schreiben und Actenstücke, die das Haus als Ganzes betreffen, und ebenso teilt er die an ihn gelangten Schreiben und Actenstücke mit, wobei ihm allerdings ein discretionäres Recht zusteht, unter Umständen auch Schriftstücke dem Hause vorzuenthalten. Hierbei gilt als Regel, dafs jedes vom Speaker verlesene Schriftstück allsogleich auf den Tisch des Hauses niedergelegt und sodann vollinhaltlich in die Protokolle und Journale des Hauses eingetragen werden mufs. Sämtliche Unterbeamten dieser Kanzlei des Unterhauses, des Gerichtshofes des Speaker (Speakers Court), stehen ausschliefslich unter des Speaker Directiven.

So liegt also das ganze complizierte Getriebe der parlamentarischen Maschine des Unterhauses in der Hand des Speaker. Man sieht, so hoch die Ehre dieses Amtes dessen Träger vor der Nation emporhebt, so grofs ist auch die Verantwortung, die er trägt, so bedeutend sind die Anforderungen, die an seine Fähigkeit und an seinen Charakter gestellt werden. Nichts zeigt besser die unvergleichlich grofse moralische und geistige Gesundheit und Festigkeit, die in der regierenden Classe Englands seit Jahrhunderten lebt, als die lange Reihe der tüchtigen und starken Männer, die seit Beginn der parlamentarischen Regierung den Stuhl des Speaker nacheinander innegehabt haben. Nicht durch das, was man Gröfse und Heroismus nennt, ragen diese Männer hervor, ja man kann ruhig behaupten, solche Eigenschaften würden in dem ganzen, geschichtlich gegebenen Charakter des Amtes keinen Unter-

grund finden: sondern das, was für alle diese Männer charakteristisch erscheint, ist die Bewährung allgemein menschlicher Eigenschaften des Charakters wie des Geistes. Es sind nicht die führenden Geister in der Politik des Landes, die wir in den Reihen der Speaker zu suchen haben, sondern durchwegs Vertreter des tüchtigen Durchschnittes der regierenden Classe. Dafs nun dieser Durchschnitt so hoch ist und andauernd auf gleicher Höhe verläuft, dafs immer wieder aus den Reihen der einfachen Mitglieder des Unterhauses ein oft bis dahin nur im engen Kreise gekannter Gentleman dieses schwere Amt — seit zwei Jahrhunderten, kann man sagen, ausnahmslos — in seiner geschichtlichen Höhe erhalten hat, dafs jeder neue Speaker mit dem Amte moralisch und geistig gleichsam sichtbar wächst, das mufs man allen Ernstes als einen Beweis der politischen und moralischen Tüchtigkeit der Nation selbst ansehen. Die immer wieder bewährte Arbeitskraft und Ordnungsliebe in der Führung der Parlamentsgeschäfte, die unverbrüchlich festgehaltene hohe Auffassung von dem Amte sowie die seit Generationen fortgepflanzte Überlieferung unnahbarer persönlicher Ehrenhaftigkeit und politischer Parteilosigkeit: diese Eigenschaften in Verbindung mit einer Fülle oft erstaunlicher Lebensweisheit in der Behandlung der Menschen und einem sicheren Blicke in der Behandlung der Geschäfte, das sind die grofsen historischen Charakterzüge der Speaker, wie sie in langer Reihe von dem Blicke des Parlamentshistorikers erfafst werden.

An dieser Stelle ist es wohl angebracht, einen kurzen Blick auf Umfang und Wesen des Privilege, dessen oberster Wächter der Speaker ist, zu werfen. Wie schon in der Einleitung bemerkt wurde, liegt es nicht in dem hier verfolgten Plane, das Recht des Privilege an und für sich in diese Darstellung einzubeziehen. Dieses Stück des englischen Parlamentsrechtes bildet ein historisch-politisches Problem von gröfster selbständiger Bedeutung, das zu erschöpfender Erfassung auch besondere Behandlung erfordert. Es müssen also die nachfolgenden Andeutungen genügen, die sich auf das für das Verständnis des Verfahrens Notwendige beschränken.

Die Gesamtheit des parlamentarischen Privilegienrechtes erscheint, wenn man der trefflichen Behandlung dieses Stoffes durch Anson folgt, in zwei Gruppen geteilt, von denen die eine die vom Speaker bei seiner Bestätigung postulierten Freiheiten enthält, die andere die nicht solenn formulierten Sonderrechte. Erstere Gruppe begreift in sich das Recht der Freiheit der Person, das Recht der Redefreiheit und gewisse Formalrechte, nämlich die Befugnis collectiven Zutrittes des House of Commons zur Krone sowie das Recht auf die jeweils günstigste Auslegung des Vorgehens der Commons. Von diesen beiden letzteren Rechten ist heute wohl nicht viel zu sagen. Das Recht der Redefreiheit wird im Abschnitte über die Debatte besonders behandelt. Insofern dieses Recht mit der Publication der Debatten und Parlamentspapiere in innerem Zusammenhang steht, ist darüber oben schon das Notwendige gesagt worden.

Das Recht der Freiheit der Person endlich, das den Abgeordneten während der Session und durch vierzig Tage nach Prorogation oder Schliefsung des Parlamentes schützt — in welcher Frist der altgermanische Gedanke des gerichtlichen Geleits erhalten geblieben ist —, bewahrt ihn vor Verhaftung, macht ihn der Staatsgewalt gegenüber immun. Aber — und das ist das Wichtigste — nicht blofs wegen Treason und Felony, was seit ältester Zeit der Fall ist, sondern auch wegen jedes „Indictable Offence“, d. h. wegen jedes durch Criminalanklage verfolgbaren Delictes besteht in England keine parlamentarische Immunität.

Die zweite Gruppe des Privilege, wie Anson es einteilt, enthält erstens das Recht des Hauses, für seine Vollzähligkeit und gesetzmäfsige Zusammensetzung Sorge zu tragen. Zu diesem Ende werden vor allem ausschliefslich vom Hause, während es tagt, die Befehle behufs Anberaumung von Ersatzwahlen erlassen. Ferner beruht auf diesem Grunde auch das historische Recht des Hauses, über bestrittene Wahlen allein zu entscheiden, ein Recht, welches es seit 1868 praktisch zugunsten der ordentlichen Richter des Landes aufgegeben hat. Schliefslich beruht auf diesem Rechtsgrunde die Befugnis des Hauses, über das Vorhandensein von solchen Momenten in der Person eines Abgeordneten allein zu entscheiden, welche die

Wählbarkeit ausschliefsen, sowie im weiteren Verfolge ungeeignete Personen (unfit persons) auf Grund seines Beschlusses aus dem Hause auszustofsen.

Zweitens gehört hierher das ausschliefsliche Recht jedes der beiden Häuser, über alles das, was in ihnen geschieht, allein zu entscheiden. Darauf beruht die volle Autonomie jedes der beiden Häuser in betreff der Ordnung des Verfahrens[1]. Hieraus aber ergibt sich ferner jenes Sonderrecht des Hauses, das man als die Klammer bezeichnen kann, die das ganze Privilege zusammenhält, nämlich das Recht, im einzelnen Falle über den Bestand und Umfang des Privilege, sowie über die dagegen verübten Verletzungen allein und autoritativ zu judizieren sowie zur Verwirklichung seines Spruches die dem Hause originär zustehende Strafgewalt zu üben. Da nun aber, wie Anson und May treffend ausführen, doch auch das Privilege Recht ist und auf Rechtsgrund beruhen mufs, so mufs prinzipiell auch den Gerichtshöfen eine Competenz zustehen, sobald es es sich um die Frage handelt, wo die Grenze zwischen den Sonderrechten sowie der den beiden Häusern des Parlamentes zu ihrem Schutze zustehenden Jurisdictio extraordinaria und der ordentlichen richterlichen Gewalt zu ziehen ist. Hieraus hat sich jene Reihe von berühmten Conflicten zwischen Courts of Common Law und dem Parlamente, speziell dem Unterhause, herausgebildet, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, von denen aber bereits oben mehrere berührt worden sind[2]. Eine begrifflich genaue Festlegung der Grenzen zwischen gemeinem Recht und Parlamentsprivileg ist durch jene berühmten Präjudizien, wie die Fälle Burdett v. Abbott, Howard v. Gossett, Bradlaugh v. Gossett usw., nicht erfolgt. Ganz allgemein mufs aber darauf hingewiesen werden, dafs auch das englische Privilege, wie das Parlamentsrecht überhaupt, sich historisch fortentwickelt hat, und dafs daher die in der Immunität zum Ausdruck gelangenden Rechtsgedanken durch die mit der parlamentarischen Regierungsweise festgelegte politische Souveränität des Unterhauses veränderte Bedeutung erlangt haben. Sodann darf nie übersehen werden, dafs das parlamentarische Sonder-

---

[1] Vgl. die Bemerkungen oben S. 260, 337.

[2] Vgl. Anson, I. p. 175—189; ferner unten im neunten Abschnitt.

recht als Privileg gegenüber dem gemeinen Rechte stets auf der Voraussetzung wirksamer Ausübung der aufserordentlichen Gerichtsbarkeit des Hauses auch gegenüber seinen Mitgliedern beruht hat und beruht. Dieser wichtige Punkt wird speziell bei der Erörterung des Begriffes parlamentarischer Redefreiheit noch näher erläutert werden.

Drittes Kapitel.

Die geschichtliche Entwicklung des Speakeramtes[1].

Der erste Sprecher (Prolocutor) des Hauses der Gemeinen, bei dem der Name urkundlich bekannt ist, war Sir Thomas Hungerford, von dem 1377 in den Rolls of Parliament gesagt wird, dafs er „das Wort hatte (avoir les paroles) für die Gemeinen.“ Dennoch tritt das Amt nicht früher als in den Parlamenten der Königin Elisabeth sowohl aus den Journalen des Hauses wie aus den zeitgenössischen Berichten in voller Schärfe hervor. Die rechtlichen Befugnisse des Speaker sind um 1600 in den wesentlichen Stücken ebenso geordnet, wie wir sie etwa zwei Jahrhunderte später finden. Aber in bestimmten und entscheidenden Beziehungen des Speakeramtes geht von da ab ein Prozefs der Umgestaltung des Amtes vor sich, der im wesentlichen erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts seinen Abschlufs gefunden hat. Das Ergebnis ist der moderne, völlig parteilose Speaker, wie er vorstehend geschildert worden ist. Seit der Reformbill ist im Wesen des Amtes nichts mehr geändert worden. Die viktorianische Epoche hat zwar in den Functionen des Speaker manche wichtige Neuerung geschaffen, aber der Charakter des Amtes ist dadurch nicht beeinflufst worden.

Wir haben also im wesentlichen drei Typen des Speakeramtes: erstens den Speaker des mittelalterlichen Parlamentes, zweitens den Speaker zur Zeit der Tudors und Stuarts, drittens den Speaker seit Carl II. oder seit den Anfängen der parlamentarischen Parteiregierung.

Was die erste Epoche betrifft, so läfst sich mit wenigen Worten alles, was in Betracht kommt, sagen. Wir sind zweifellos berechtigt anzunehmen, dafs auch schon vor 1377 die Commons einen Vorsitzenden ihrer Beratungen und einen Dolmetsch ihrer Wünsche bei der Krone besessen haben[2]. Seit dem genannten Jahre wird der Prolocutor der Gemeinen in den Rotuli Parliamenti gewöhnlich genannt, doch weist die Reihenfolge der Speaker

---

[1] Vgl. besonders das siebente Kapitel in der Schrift von Henry Elsynge: The manner of holding Parliaments (1660), das sich mit dem Amte des „Prolocutor Domus Communis“ ausführlich befafst.

[2] 17. Edward III. (1343) heifst es: „Les chivalers des countees et les communs reponderent par Monsieur William Trussell“ (Elsynge, loc. cit. p. 156).

des 14. und 15. Jahrhunderts noch manche Lücken auf[1]. Auch das deutet darauf hin, dafs das Amt damals nicht allzu selbständig hervorgetreten ist. Von Anfang an ist, wie oben bemerkt, die Wahl des Speaker und die darauffolgende Bestätigung durch die Krone beurkundet. Es gab nie eine Periode in der Geschichte des englischen Parlamentes, in welcher der Volksvertretung seitens der Krone von Rechts wegen ein Vorsitzender zugewiesen wurde[2]. Kein Zweifel kann aber darüber bestehen, dafs die Erwählung des Speaker im mittelalterlichen Parlament in entscheidender Weise von der Krone beeinflufst wurde. So weist Gairdner, der Historiker Richards III., anläfslich der Speakerwahl vom Jahre 1483 darauf hin, dafs die Erwählung Catesbys „aller Wahrscheinlichkeit nach vom König selbst ausging, da Catesby einer der Hauptratgeber Richards gewesen ist“[3]. Aber auch in der Amtsführung stellt der „Parlour et Procurateur“ der Commons in den ersten Jahrhunderten der Parlamentsgeschichte vorwiegend das verbindende Glied zwischen Krone und Unterhaus vor. Die wenigen uns zu Gebote stehenden Quellennachrichten über das innere Leben des Unterhauses im 14. und 15. Jahrhundert lassen doch den ausgesprochen politischen Charakter des Amtes deutlich erkennen. Stand dem Parlament ein starker König gegenüber, so erschien der Speaker oft mehr als Anwalt der Interessen der Krone im Unterhause denn als dessen freies Oberhaupt. Und darum finden wir auch schon unter Heinrich IV. einen Speaker, dem vom König reiche materielle Gunstbezeugungen, Güter und Kronämter, zuteil werden. Hinwiederum, wenn der König der Commons bedurfte, fehlte es auch in dieser Epoche nicht an selbstbewufsten Speakern, die dem König lange, mit Ratschlägen gespickte Reden halten. Auch sind uns einige Fälle überliefert, in denen der Speaker aus politischen Motiven sein Amt niederlegen mufste, sei es, dafs er dem König nicht behagte, oder dafs das Haus mit seiner Vertretung der Commons bei der Krone unzufrieden war. Immerhin ist es aber bemerkenswert, dafs aus jener Zeit nur ein einziger Fall überliefert ist, in dem die Regierungsgewalt die rechtlichen Privilegien des Hauses in der Person des Speaker direct verletzte, und auch dies geschah in politisch sehr bewegten Zeiten[4].

---

[1] Hakewel gibt in einer Beilage seines Buches (The Manner how Statutes are enacted in Parliament by Passing of Bills, p. 199) einen Katalog aller Speaker bis 1670. Daraus geht hervor, dafs die meisten Speaker Rechtsanwälte — Gentlemen of the long robe — gewesen sind.

[2] Die Aufforderung der Krone an die Commons, den Speaker zu wählen, ist im zweiten Regierungsjahre Heinrichs IV. zum ersten Male und von da ab regelmäfsig beurkundet: als Formalakt erscheint dieser Akt der Krone zur Zeit Elisabeths schon obligatorisch. Vgl. Elsynge, loc. cit. p. 162 ff.

[3] Gairdner, History of Richard III., p. 199 und 200.

[4] Dies war der Fall bei der Verhaftung des Speaker Thorpe während der Vertagung des Parlamentes im Jahre 1453, was auf Veranlassung des Herzogs von York geschah. Vgl. Townsend, History of the House of Commons, I. p. 3 und 4. Eine durch die Commons erzwungene Amts-

Die Quellen für die zweite Epoche lassen deutlich die nunmehr vollständige Abhängigkeit des Speakeramtes von der Krone und damit das ausgesprochen politische Wesen dieses Amtes erkennen. Die grofse Macht der Tudor-Herrscher spiegelt sich wider in der dienstbeflissenen Haltung der Speaker gegenüber Krone und Regierung. Nun kommt auch der Brauch auf, dafs der Speaker sich wiederholentlich entschuldigt und des Amtes unwürdig erklärt: zunächst vor den Commons, vor denen er sich heftig dagegen sträubt, zum Chair geführt zu werden, dann vor der Krone; ein Brauch, der, längst zur Komödie geworden, erst vom Speaker Arthur Onslow (1727—1761) fallen gelassen worden ist[1]. Auch fängt der Speaker jetzt an, lange feierliche Reden zu halten, deren Inhalt er frei auswählt, während er, wie schon D'Ewes richtig sagt, früher nur das aussprach, wozu ihn die Commons ermächtigt hatten. In den Zeiten Heinrichs VIII. und Elisabeths, in denen das Parlament sich vor der Macht und dem Willen der Krone widerstandslos beugte, ja bisweilen förmlich prosternierte, überboten sich auch die Sprecher des Hauses in demütiger Haltung und byzantinischer Sprache vor dem Throne. In dieser Epoche ist es auch regelmäfsiger Brauch geworden, dafs der Speaker feste Bezahlung — hundert Pfund jährlich — von der Krone erhält[2]. Überdies kommt es häufig vor, dafs der Speaker ein Kronamt bekleidet. So war Sir Robert Bell, Speaker im vierten Parlament Elisabeths, zugleich Chief Baron des Exchequer, Sir Edward Coke Solicitor General und Speaker im Jahre 1593, Sir Edward Phelips, der von 1604—1611 das Sprecheramt bekleidete, war Advocat der Krone, Kings Sergeant. So erscheint der Speaker regelmäfsig als besoldeter Diener der Krone. In naiver Weise bringt ein zeitgenössischer Bericht die Abhängigkeit des Speaker von der Krone zum Ausdrucke, indem gesagt wird: „Die Mitglieder des Unterhauses wählen ihren Speaker, der, obgleich er vom König nominiert wird, doch ein Mitglied des Hauses sein mufs“[3].

---

niederlegung des Speaker Stourton wegen Willfährigkeit gegen die Krone fand im Parlamente des ersten Regierungsjahres Heinrichs V. statt. Vgl. Hakewel, p. 205.

[1] Im übrigen bezeichnet schon D'Ewes diese Übung als rein formal „and out of modesty“ (p. 42).

[2] „He hath allowance for his diet one hundred pounds of the king for every session of parliament. Also, he hath for every private bill, passed both houses and enacted, five pounds.“ Hooker, 121.

[3] Tract in Harleian Miscellany, IV. p. 369. Ein anderer Tract daselbst berichtet von der Speakerwahl in trockener Weise: „Ein Mitglied, das dem Privy Council angehört, pflegt es als Wunsch Sr. Majestät zu bezeichnen, dafs die Commons den Speaker frei wählen sollen, und doch empfiehlt er ihnen eine seiner Meinung nach passende Person mit Namen.“ Demgegenüber zeigt die Schilderung des Speakeramtes durch Hooker ihren stark idealistischen Charakter, wenn er schreibt: „Also the king ought not to make any choice or cause any choice to be made of any . . . speaker of the commons house, but they must be elected and chosen by the laws

Und verächtlich schreibt der erste Held im Kampfe des Unterhauses gegen Carl I., Sir Thomas Eliot, vom Speakeramte im Jahre 1625, dafs es „ein Amt sei, das bisher in der Regel mit Nullen besetzt wurde, mit Männern, die rein nach Belieben des Hofes dazu auserwählt würden." Äufserlich trat dieser Zustand auch darin hervor, dafs der Speaker regelmäfsig von solchen Mitgliedern des Unterhauses vorgeschlagen wurde, die im Dienste der Krone standen. D'Ewes sagt in seinem Journal ganz offen: „Der Speaker wird gewöhnlich vom Comptroller of the Household nominiert." Der Träger dieses Hofamtes pflegte nämlich damals im Unterhause als leitender Minister die Regierung zu vertreten[1].

Dafs allerdings auch damals schon eine andere Auffassung über die Stellung des Speaker bestand, zeigt der Bericht eines so sachkundigen Zeitgenossen, wie Hooker es ist. „Auch soll der Speaker", heifst es bei ihm, „während der Tagung des Parlamentes sich der Einmischung in öffentliche oder private Angelegenheiten enthalten und sich gänzlich seinem Amte und seiner Function widmen. Auch soll er sich mit keinem Peer, Geheimen Rat oder anderer Person in die Behandlung von parlamentarischen Angelegenheiten einlassen, sondern er mufs und soll eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern als Zeugen seiner Handlungen nehmen." Ganz anders stellen sich die Dinge in der Praxis dar. „Im Unterhause steht der Speaker der Tudor-Parlamente in derselben Position, wie der Kanzler im Oberhause. Er ist derjenige, der dort die Geschäfte der Krone besorgt und in der Regel der Ernannte des Königs oder des Kanzlers ... Die Folge davon ist, dafs der Speaker, anstatt ein Verteidiger der Freiheiten des Hauses zu sein, sehr oft die Aufgabe hat, das Haus zu einer Ordnung zu verhalten, die gehorsames Schweigen oder mürrische Unterwerfung bedeutet." So charakterisiert der grofse Verfassungshistoriker Stubbs den Speaker jener Epoche[2]. Die dem Speaker obliegende Aufgabe, den Willen der Commons der Krone zu interpretieren, gab ihm bereits genügenden Spielraum, der Regierung zu dienen. Dazu kommt aber, dafs der Sprecher damals unzweifelhaft das Recht hatte, Bills bei der Einführung in das Haus mit Reden über die seiner Meinung nach eintretenden Wirkungen eines solchen Gesetzes einzubegleiten, dafs ihm ferner ein beherrschender Einflufs auf die Tagesordnung zustand, indem er bestimmen konnte, welche Bills zur Verhandlung und welche Fragen zur Abstimmung gelangen sollten. Endlich besafs er auch das Recht, Bills als ungehörig oder gegen die Prärogative, ja sogar als gegen Befehle des Königs verstofsend zurückzuweisen. Wie frei der Speaker des 16. Jahrhunderts über die Acten des Hauses schaltete und waltete, geht aus dem bezeichnenden Beschlufs des Unterhauses vom 17. Mai 1604 hervor, wonach feierlich als Verordnung des Hauses in die Journale eingetragen wurde, dafs kein Speaker von nun ab eine Bill,

---

orders and customs of the realm as they were wont and ought to be and the kings good advise yet not to be contemned."

[1] D'Ewes, Journals, p. 621.

[2] W. Stubbs, Seventeen Lectures on the Study of Mediaeval and Modern History, 1900, p. 311 und 312.

in deren Besitz das Haus sich befinde, dem König oder sonst jemandem ohne Erlaubnis des Hauses übergeben könne, bevor das Haus davon Kenntnis habe[1]. Man ersieht daraus, wie der Speaker jener Zeit seine Pflicht darin sah, Krone und Regierung jederzeit über alles, was im Unterhause vor sich ging, auf dem Laufenden zu erhalten. Bezeichnend hierfür ist auch ein Vorgang aus dem Parlamente des Jahres 1607, in welchem der Speaker anläfslich der Verhandlung über eine Petition bemerkte, der König habe davon Kenntnis genommen, und darauf in das Haus drang, die Petition nicht verlesen zu lassen. Damals allerdings begann das Unterhaus schon, sich gegen solche Verletzung der Privilegien des Parlamentes zu wehren. Ähnliche Ereignisse in den Parlamenten der Jahre 1640 und 1641 sowie aus der Zeit Carls II. führten zur Aufstellung des seither unbestrittenen Grundsatzes, dafs es eine Verletzung des Parlamentsrechtes sei, wenn die Krone von irgend einer im Hause anhängigen Sache Kenntnis nehme[2].

Über die Haltung des Speaker und seine Verwendung zur Beherrschung des Unterhauses geben unsere Quellen vielfache und beredte Auskunft. Im Parlament der Königin Elisabeth vom Jahre 1592 berichtet der Speaker, dafs er zu Hofe geholt wurde, wo ihm die Königin persönlich den Befehl gab, was er dem Hause mitteilen solle. Der Sprecher wurde bei seinem Treueide verhalten, keine Bills verlesen zu lassen, die Staatsaffären oder die Reformation der Kirche betreffen[3]. In der Sitzung vom 23. November 1601 sagte der Staatssecretär Robert Cecil: „Und Ihr, Mr. Speaker, sollt den Auftrag, den Euch Ihre Majestät zu Beginn dieses Parlamentes gegeben hat, erfüllen, nämlich Bills solcher Art gar nicht anzunehmen“[4]. Am belehrendsten aber ist die Rede des oppositionellen Abgeordneten Wentworth vom Parlamente des Jahres 1587, wegen welcher der Redner später mit längerer Haft bestraft worden ist. Wentworth stellte an den Speaker eine Reihe von Fragen, die er ihn genau zu lesen und dann zu beantworten bat. Diese Fragen lauten[5]: „Ob diese Ratsversammlung nicht der Platz sei, an dem jedes der hier versammelten Mitglieder frei und ohne Controlle seitens irgend einer Person oder irgend eine Gefahr jedwede Beschwerde des Gemeinwesens vorbringen könne? . . . Ob es irgend einen Rat gibt, der ohne dieses Parlament von den Gesetzen dieses Königreiches etwas hinwegnehmen oder ihnen etwas hinzufügen kann? Ob es nicht gegen die Geschäfts-

[1] Parry, p. 246. „In the Commons it is moved touching a Bill which the King had sent for and retained. That it might not be drawn into Precedent for any Speaker being trusted by the House, to deny to send a Bill, wich he receiveth, to withdraw it out of the House to inform the King or any other before the House be made acquainted with it.“

[2] Hiervon finden Ausnahmen dann statt, wenn die Krone durch eine Bill oder einen sonstigen, im Hause vorgelegten Antrag in ihren persönlichen Interessen berührt wird. Vgl. oben im zweiten Kapitel des vierten Abschnittes.

[3] D'Ewes, Journals, p. 479.

[4] D'Ewes, Journals, p. 649.

[5] Parry, p. 228 und 229.

ordnung dieses Parlamentes ist, irgend ein Geheimnis oder eine gewichtige Sache, die hier verhandelt wird, dem Fürsten oder einem anderen bekannt zu geben ohne Erlaubnis des Hauses, sei es, dafs es sich um die hohe Frage der Religion, um den Staat oder um die Krone handelt? Ob der Speaker oder irgend jemand anderer irgend ein Mitglied dieses Parlamentes in seiner Rede unterbrechen darf, die sich mit einer jener grofsen Fragen beschäftigt? Ob der Speaker sich erheben und die Sitzung schliefsen kann, wenn er will, welche Sache auch immer in Verhandlung steht, ohne dafs das Haus die Zustimmung erteilt? Ob der Speaker das Haus in irgend einer Sache, die hier in Verhandlung steht, einfach überstimmen darf (overrule) oder ob nicht vielmehr er vom Hause bestimmt, respective überstimmt werden mufs? . . ." Solche Beschwerden zeigen klar die Stellung des Speaker im Parlamente jener Zeit[1]. Wie solcher Zustand des Parlamentsrechtes auf die Entwicklung der Geschäftsordnung des Unterhauses in einem entscheidenden Punkte bedeutungsvoll eingewirkt hat, wird noch in anderem Zusammenhange besprochen werden. Darüber kann aber kein Zweifel bestehen, dafs die absolutistische Beherrschung des Parlamentes durch Heinrich VIII. und seine Nachfolger ihre Hauptstütze in der Dienerstellung des Speaker und in seiner Vertretung der Interessen der Krone gefunden hat[2].

Die ersten Kämpfe des selbstbewufsten und von den Puritanern beherrschten Unterhauses machten die Unhaltbarkeit dieses Systems sogleich deutlich erkennbar. Nichts ist hierfür bezeichnender, als die denkwürdige Sitzung des Unterhauses vom 2. März 1629, mit der das parlamentarische Leben Englands für elf Jahre schlofs, worauf die absolutistische Regierung Carls I. ungehindert ihren Lauf nahm. Der König hatte beschlossen, das

---

[1] Man kann nicht behaupten, dafs Krone und Regierung das Parlament über ihre Auffassung je in Zweifel liefsen. In der Rede des Lordkanzlers vom 29. Februar 1593 heifst es ausdrücklich als Erwiderung auf die Ersuchen des Hauses um Bestätigung seiner Privilegien: „. . . Das Recht der freien Rede ist Euch gewährt, aber Ihr müfst wissen, was das für ein Privilegium ist. Nicht dafs jeder spricht, was ihm beliebt oder was zu äufsern ihm gerade in den Kopf kommt, sondern Euer Privilegium ist, Ja oder Nein zu sagen. Daher, Mr. Speaker, ist es Ihrer Majestät Willen, dafs, wenn Ihr irgend welchen müfsigen Kopf seht, der sich nicht scheut, sein Vermögen auf das Spiel zu setzen, der sich mit dem Reformieren der Kirche und der Umänderung des Gemeinwesens fortwährend beschäftigt und Gesetzentwürfe zu diesem Zwecke produziert: dafs Ihr solche nicht in Empfang nehmt, wenn sie nicht von denen vorher besichtigt und geprüft sind, die besser geeignet sind, solche Sachen zu erwägen und sie auch besser beurteilen können . . ." (D'Ewes, Journals, p. 460.)

[2] Vgl. die anschauliche Darstellung des Parlamentes vom Jahre 1523 und der charakteristischen Art und Weise, wie der allmächtige Cardinal Wolsey durch den Speaker Sir Thomas More das Haus unter seinen Willen beugte in Stubbs, Lectures, p. 314. Allerdings setzte auch damals das Haus den Geldforderungen der Krone zähen Widerstand entgegen und bewilligte nur einen Teil der angesprochenen Steuern.

Haus, dessen Widerstand wider die Krone immer deutlicher wurde, zu vertagen, und demgemäfs hatte der Speaker Finch den Auftrag erhalten, dem Hause den Befehl der Vertagung mitzuteilen. Das Unterhaus unter Sir Eliots Führung aber war fest entschlossen, diesem unconstitutionellen Vorgehen des Königs zu widerstehen und zu zeigen, dafs ihm allein das Recht zustehe, solange das Parlament nicht geschlossen, seine Sitzungen nach Belieben fortzusetzen oder zu vertagen. Erst wenn das Haus feierlichen Protest gegen die verfassungswidrige Politik des Königs eingelegt hätte, sollte der Beschlufs auf Vertagung gefafst werden. Als daher der Speaker, um die Sitzung zu schliefsen, seinen Stuhl verlassen wollte, hielt man ihn erst mit Brachialgewalt, dann mit Drohungen daselbst fest und die Sitzung nahm ihren Fortgang. Der Speaker weigerte sich aber, die von Eliot vorgeschlagenen Resolutionen des Hauses verlesen zu lassen und zur Abstimmung zu bringen. Kläglich rief da Finch aus: „Was würdet Ihr an meiner Stelle tun? Lasset nicht meinen Willen, Euch zu dienen, zu meinem eigenen Verderben ausschlagen!“ Er berief sich darauf, dafs er die Befehle des Königs vollziehen müsse. Darauf erwiderten ihm die Abgeordneten, dafs er den Befehlen des Hauses zu gehorchen habe, widrigens er als Angeklagter vor dessen Barre werde geladen werden. Das Dilemma, in dem der Speaker sich befand, erschien ihm unlösbar. „Als Diener des Hauses bin ich,“ sagte er, „doch nicht minder Diener des Königs. Ich sage nicht, dafs ich den Antrag Eliots nicht verlesen will, aber ich mufs sagen, dafs ich es nicht darf“ [1]. So grofs war die Furcht des Speaker vor dem königlichen Herrn! Kein Zweifel kann darüber bestehen, dafs, soviel auch die persönliche Schwäche des Speaker zur Herbeiführung dieser Szene beigetragen hat, dennoch die Auffassung des Sprechers von seinem eigenen Amte nur allzusehr mit dem übereinstimmte, was am Hofe Carls I. und in den regierenden Kreisen Englands längst zur herrschenden Anschauung geworden war. Insolange das Unterhaus selbst mit der Krone einig war, wie in Elisabeths Tagen, mochte der Speaker sich immerhin ruhig als gehorsamer Diener der Krone betrachten; aber der seit Jacob I. unausweichlich gewordene grofse staatsrechtliche Conflict zwischen Königtum und Parlament mufste unfehlbar auch eine dieser tiefen Veränderung des Parlamentes entsprechende Änderung in dem Verhältnisse zwischen der Krone und dem Speaker herbeiführen. Unverkennbar bildet nun die Amtsführung Finchs den Tiefpunkt auf der Linie der geschichtlichen Entwicklung des Amtes. Zwar sind die Speaker der beiden späteren Parlamente Carls I. von 1640 und 1641 tatsächlich noch von der Krone auserwählt; aber der Speaker im Long Parliament, Lenthall, war der erste, der nach langer Zeit wieder feste Haltung und hohe Auffassung von seinem Amte bewahrte, zumal an jenem Tage (4. Januar 1642), da Carl I. wider Recht und Herkommen mit seinem Gefolge in das Unterhaus eindrang, um die Verhaftung der fünf Führer der Opposition selbst vorzunehmen. Als der König an den Speaker die Frage richtete, ob die angeklagten Abgeordneten, die sich vorher geflüchtet hatten, anwesend seien, liefs sich Lenthall auf ein Knie

[1] Parry, p. 331, Rushworth, I. p. 672.

nieder und erwiderte: „Sire, ich habe in diesem Hause weder Augen, um zu sehen, noch eine Zunge, um zu reden, es sei denn, dafs das Haus, dessen Diener ich bin, mir Befehle gebe. Und darum bitte ich ehrfurchtsvoll um Vergebung, dafs ich Euerer Majestät keine andere Antwort geben kann“[1]. Derselbe Lenthall wurde auch von Cromwell zum Speaker des von ihm gebildeten Unterhauses berufen (1654). Auch darin erwies sich der Lord-Protector als Inhaber königlicher Rechte, dafs er die Designierung des Speaker sich vorbehielt. An dem Byzantinismus der Restaurationszeit nahm auch der Speaker nicht geringen Anteil. Man lese nur etwa die Rede, mit der der Speaker Sir Edward Turner den König beim Sessionsschlusse 1665 begrüfste, um zugleich ein Muster der schwülstigen, zitatenreichen Art der Staatsreden jener Zeit kennen zu lernen[2]. Der entscheidende Wendepunkt in der Entwicklung des Amtes trat aber unter der nächsten Regierung ein. Edward Seymour war Speaker in dem 1678 aufgelösten

[1] Gardiner, History of England, vol. X. p. 138—142. „Lenthall war“, sagt Gardiner (History of England, IX. p. 220), „für seinen Posten besser ausgerüstet, als Carl I. wohl gedacht haben mochte. Er wurde vielleicht von einigen im Hause in Kenntnis des Parlamentsrechtes übertroffen, aber er war der erste, der die Stellung des Speaker in Zeiten des politischen Kampfes richtig verstand. Er stellte sich nicht wie Finch in Bereitschaft zum Dienste der Krone, noch wollte er, wie sein Vorgänger Glanville, einen activen Anteil an der Opposition gegen die Krone nehmen. Er war zufrieden damit, eine mäfsigende und controllierende Rolle zu spielen, die Mittel zur Ausgleichung von Gegensätzen anzugeben, ohne dafs er es versuchte, das Haus in seinen Entscheidungen zu beeinflussen.“ Anders lautet die Charakterisierung Lenthalls durch Hatsell, der die Aufrechterhaltung der Ordnung im Long Parliament hauptsächlich als Verdienst des damaligen Clerk Elsynge bezeichnet und Lenthall „an obnoxious, timorous and interested man“ nennt, der häufig Confusionen bei Debatten und Abstimmungen angerichtet habe (Hatsell, II. p. 245), Townsend (History of House of Commons, I. p. 22) fällt gleichfalls ein sehr ungünstiges Urteil über Speaker Lenthall und bringt Belege für seine politische Charakterlosigkeit bei. — Dafs das Haus Lenthalls Haltung im kritischen Moment zu belohnen, dieser zugleich seinen Vorteil wahrzunehmen wufste, zeigen folgende Eintragungen im Journal des Hauses (House of Commons Journals, vol. II. p. 511): Petition of William Lenthall, Speaker, concerning the great decay in his body and estate occasioned by his continual employment here. Order for payment of 6000 £ as a free and voluntary gift. II. p. 519: Speaker Lenthall thanks for their great respect in voting him the sum of money.

[2] Vgl. Parl. History IV. 330. Sehr interessant ist auch eine Debatte des Unterhauses zu Beginn der Session 1673; gegen den neuen Speaker, Sir Edward Seymour, wurde da von mehreren Seiten vorgebracht, dafs er Privy Counsellor sei, dafs dies seit der Reformation der erste Fall wäre, dafs dies die Redefreiheit gefährde; der betreffende Tadelsantrag blieb aber in der Minderheit (Parl. Hist. IV. 590 ff.).

Parlamente gewesen und wurde nach der Neuwahl wieder dem König präsentiert. Diesmal jedoch sollte ihm die Bestätigung versagt werden. Zu der Commons grofsen Überraschung erklärte der Lordkanzler, „es wäre keine grofse Ehre, Speaker zu sein, wenn der König immer denjenigen bestätigen sollte, den ihm das Unterhaus aufdränge". Die Bestätigung wurde versagt und den Commons eine andere Wahl aufgetragen. In der darauf folgenden Sitzung des Unterhauses schlug ein Vertrauter der Krone den Abgeordneten Sir Thomas Meres als den dem König genehmen Candidaten vor. Diese beiden Schritte des Königs stiefsen auf grofse Erbitterung und festen Widerstand im Unterhause. In der langen und heftigen Debatte wurde die Bestätigung des Speaker für ein längst zur Form gewordenes Ehrenrecht der Krone erklärt und als Demonstration die Vertagung des Hauses beschlossen. Gleichzeitig wurde eine Deputation an den König entsendet und in der ihm überreichten Adresse darauf hingewiesen, dafs dem Hause die freie Wahl des Speaker als uraltes Recht zustehe. Der König blieb fest, nicht minder blieben es die Commons, die dem Könige eine zweite Adresse durch eine Deputation persönlich überreichen liefsen, ohne andere Wirkung zu erzielen, als die Schliefsung des Hauses. Die binnen wenigen Tagen erfolgte Wiedereröffnung brachte ein Compromifs. Beide Teile liefsen ihre Candidaten fallen, und als neuer Speaker wurde William Gregory gewählt und bestätigt. Die Commons hatten zwar nicht den ganzen Sieg errungen, aber von da an hat weder Carl II. noch ein späterer König sich für befugt gehalten, dem Unterhause in betreff der Speakerwahl ausdrückliche Befehle zu erteilen.[1]

Die Speaker der beiden letzten Parlamente Carls II. wurden tatsächlich frei gewählt, aber der Hofeinflufs dauerte noch weit länger fort und über die zweite Revolution hinaus. Denn immerhin war es noch 1689 möglich, dafs ein käuflicher Politiker, wie Sir John Trevor, als Speaker fungierte und gleichzeitig die Tory-Partei durch Bestechungen für Wilhelm III. zu gewinnen suchte[2]. Noch im Parlamente von 1721 bis 1727 äufserte Walpole, dafs der Weg zum Speakersitze durch die Tore des Palastes von St. James führe. Aber schon bei der Wahl des Nachfolgers Trevors im Jahre 1695 ist der Versuch eines Hofbeamten Wilhelms III., einen speziellen Candidaten des Königs durchzusetzen, zurückgewiesen und vom Hause ausdrücklich das Recht der freien Speakerwahl reclamiert worden. Tatsächlich

[1] Vgl. Parliamentary History, vol. IV. p. 1092—1112. Das formelle Recht des Königs, dem gewählten Speaker die Bestätigung zu versagen, ist aber nie aufgegeben worden und besteht — theoretisch — auch heute noch. Bezeichnend ist, dafs die ganze Episode der Wahl und Zurückweisung Seymours in das Journal des Hauses nicht eingetragen wurde: offenbar, um jede Ausnützung als Präzedenzfall hintanzuhalten.

[2] Trevor, dem im offenen Unterhause Annahme von Bestechung nachgewiesen wurde, ist der einzige Speaker, den das Haus seiner Parlamentsmitgliedschaft verlustig erklärt und „ausgetrieben" hat (1694). Vgl. Townsend, History of the House of Commons, I. p. 59—62, Parl. History, IV. p. 906—908.

ist der damals gewählte Speaker Foley ein tadellos unabhängiger Speaker gewesen. Von da an kann man den Beginn jener dritten Periode rechnen, in der sich das Speakeramt im Laufe eines Jahrhundertes zu seiner gegenwärtigen Auffassung und Ordnung entwickelt hat.

Die rechtliche Vorbedingung für die freie Speakerwahl war nunmehr gesichert. Allerdings ist tatsächlicher Einflufs von der Krone noch wiederholt geübt worden, vor allem unter Georg III., der mit seinem eine zeitlang mit Erfolg betriebenen Versuche, der englischen Krone durch Corruption des Parlamentes die verlorene Vorrangstellung zurückzugewinnen, auch in die hier betrachtete Entwicklung eingegriffen hat. Aber diese Versuche sind nicht imstande gewesen, die Ausbildung der neuen Tradition vom Speakeramte und seines neuen Charakters zu hindern. Denn inzwischen war dem Vorsitz im Unterhause durch die Übung des Hauses der Charakter des unparteiischen Richteramtes aufgeprägt worden. Das Hauptverdienst hieran gebührt dem Speaker Arthur Onslow, der vierunddreifsig Jahre lang, von 1727 bis 1761, ununterbrochen dieses hohe Amt bekleidet und damit eine unzerstörbare, feste Tradition geschaffen hat. Bis zu seiner Zeit war es noch, wenn auch immer seltener, vorgekommen, dafs der Speaker mit Erlaubnis des Hauses im Plenum das Wort ergriff; auch war die Wiedererwählung des Speaker damals noch nicht festgestellter Grundsatz, und so mufste der Sprecher wie alle anderen Abgeordneten nach Auflösung des Parlamentes in den Parteienkampf eintreten, um seines Mandates willen. Endlich galt es auch noch immer als zulässig, dafs der Speaker ein Kronamt gleichzeitig mit dem Sprecheramte bekleidete[1]. Arthur Onslow hat nun in allen diesen Punkten eine neue, höhere Auffassung vom Amte des Speaker geschaffen. Er betrachtete sich zuerst als Vorsitzenden des Hauses im modernen Sinne, der auch der Regierung und ihrer Partei gegenüber völlig unparteiisch bleiben, allen Mitgliedern des Hauses das gleiche Recht zumessen mufs. Er legte die von ihm bekleidete Stelle als Zahlmeister der Marine nieder und begnügte sich jahrelang mit den ihm aus den Private Bills zukommenden Gebühren als Einkommen. Er hielt mit Strenge die Geschäftsordnung aufrecht. Wie er seines Amtes waltete und welche Bedeutung ihm für die Entwicklung der Geschäftsordnung zukommt, ist in anderem Zusammenhang klargelegt worden[2]. Nach ihm trat, wie auch in der Führung des Amtes überhaupt, eine grofse Reaction ein. Die verworrenen Parteikämpfe in der ersten Hälfte der Regierungszeit Georgs III. und deren verderblicher Einflufs auf das Parlament machten ihre Einwirkung auch auf das Speakeramt geltend. Aber dennoch wirkte im

[1] Das war durch Jahrhunderte üblich: Sir Eward Coke war Solicitor General, Sir Edward Seymour Treasurer der Flotte, Harley zur Zeit der Königin Anna war Staatssecretär und Spencer Compton Heereszahlmeister. Wie sehr aber die öffentliche Meinung sich schon zu Ende des 17. Jahrhunderts gegen solche Ämtercumulierung auflehnte, lehrt ein Pamphlet aus dem Jahre 1698: Considerations upon the choice of a Speaker of the House of Commons in the approaching session (Parl. Hist., V., Appendix Nr. XIV).

[2] Oben S. 73 ff.

grofsen und ganzen die einmal geschaffene Tradition dauernd fort[1]. So führte ein auffallend parteiisches Handeln seitens des Nachfolgers Onslows dazu, dafs dieser sich im offenen Hause von Abgeordneten beider Parteien scharfe Zurechtweisung gefallen lassen und Abbitte leisten mufste. Der Speaker Norton (1770—1780), der wiederum seine Parteistellung durch wiederholtes Reden im Committee zum Ausdruck brachte, opponierte offen gegen den König und scheute sich nicht, Georg III. bei der Überreichung der Geldbill (1777), die dem König besondere Mittel zum Hofhalt zur Verfügung stellte, mit trockenen Worten zu sagen, „dafs die Gewährung des Hauses über alle bestehenden Beispiele hinausgehe und dafs das Haus diese Mittel dem Könige nur in der Annahme gewähre, dafs er sie weise verwenden werde“[2]. Die Antwort Georgs III. auf diese väterliche Ermahnung des Speaker war die, dafs er durch unmittelbaren Druck auf die Regierungspartei im Jahre 1780 die Wiederwahl Nortons verhinderte, an dessen Stelle ein der Höflingspartei angehöriger Abgeordneter, Wolfran Cornewall, gewählt wurde[3]. Unter diesem und seinem Nachfolger Henry Addington fanden starke Abweichungen von der durch Onslow geschaffenen Tradition

---

[1] Bezeichnend ist die Charakeristik, die bei der Speakerwahl des Jahres 1780 von diesem Amte in der Debatte gegeben wird. „Um den Platz des Speaker mit Würde auszufüllen, ist es notwendig, dafs die betreffende Person die Staatsverfassung verstehe, mit dem Rechte des Landes vertraut sei und vor allem das Parlamentsrecht bemeistert habe. Er mufs eifrige Anhänglichkeit an die Rechte und Privilegien der Commons besitzen und einen genügenden Grad von Geschicklichkeit und Integrität, um diese zu beschützen und aufrecht zu halten. Er mufs arbeitseifrig sein, ohne vorschnell zu handeln, fest und entschieden ohne Willkür und Unüberlegtheit, und das besitzen, was als die höchste Pflicht des Speaker zu erachten ist: nämlich völlige Unparteilichkeit in jedem Falle.“

[2] Parl. Hist., vol. 19. p. 213.

[3] Die Wahl Cornewalls wurde als scharfer Parteikampf durchgeführt. Sir Fletcher Norton hatte sich während seiner Amtsführung wiederholt als der Opposition zugeneigt erwiesen; nun wollte die unter Lord Norths Führung stehende Mehrheit einen verläfslichen Parteimann auf den Stuhl des Sprechers setzen. Das schroffe Verhalten Sir Fletcher Nortons gegen den König bot einen Hauptgrund, gegen ihn Stellung zu nehmen. Die Debatte brachte diese Gegensätze auch voll zum Ausdruck. Bezeichnend ist, dafs mit aller Kraft verlangt wird: der Speaker solle Vertreter eines wirklichen Wahlkreises — nicht ein Placeman — sein und er dürfe kein Kronamt bekleiden (Parl. Hist., vol. 21. p. 794 ff.). Beides wurde gegen Cornewall eingewendet. Merkwürdig ist, dafs der Ex-Speaker und Candidat der Minorität an der Debatte persönlich teilnahm und gegen die von der Regierung als Grund seiner Nichtwiederaufstellung angegebenen „Gesundheitsrücksichten“ entrüstet protestierte! — Schliefslich wurde Cornewall mit 203 gegen 134 Stimmen gewählt. Wenige Tage später wurde aber Sir Fletcher Norton der Dank des Hauses für seine aufopfernde Tätigkeit als Speaker ausgesprochen.

insofern statt, als sich die Speaker wiederholt als ausgesprochene Parteimänner betätigten. Addington, dessen allgemeine Geschäftsführung sonst als unparteiisch bezeichnet wird, liefs sich als Tory und Anhänger Pitts nicht dazu bestimmen, Ordnungswidrigkeiten, deren sich Pitt im Hause schuldig gemacht hatte, mit Schärfe entgegenzutreten. Während seiner ganzen Amtsführung stand Addington mit Georg III. in unmittelbarem Verkehr und ist dann auch tatsächlich vom Speakeramte hinweg zum Premierminister ernannt worden (1801). Dies ist der letzte Fall des Überganges eines Speaker in die Leitung der Politik gewesen und das wurde auch damals schon von vielen Seiten als Irregularität empfunden[1]. Als daher Addington nach dreijähriger Premierschaft seinen Posten wieder Pitt einräumte und als einfaches Mitglied in das Haus zurückkehrte, fühlte er selbst, dafs die allgemeine Meinung des Hauses sich dagegen auflehnte, einen ehemaligen Speaker wieder als einfaches Mitglied im Hause zu sehen, und so erbat er selbst und erlangte seine Versetzung ins Oberhaus unter dem Titel eines Lord Sidmouth. Um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts erscheint also der Speaker noch als activer Abgeordneter und daher als Angehöriger einer der Parteien. Noch galt dies nicht als unverträglich mit dem Amte. Der beste Beweis dafür ist das Verhalten des Nachfolgers Addingtons im Amte, des Speaker Abbott (1802—1817). Dieser nahm wiederholt regen Anteil an den Committeeberatungen und erwies sich in der damals wichtigsten Frage der inneren Politik, in der Frage der Katholikenemanzipation, als ein so fanatischer Parteimann, dafs er sogar die Überreichung einer Geldbill vor der Barre des Oberhauses an den Prinzregenten benützte, um eine gegen die Emanzipation gerichtete politische Ansprache zu halten. Dies führte nun allerdings zur Beantragung eines Tadelsvotums im Unterhause, bei dessen Beratung Abbott sich bezeichnenderweise auf Präzedenzfälle der Speaker des 16. Jahrhunderts berief. Die Debatte, an der alle führenden Mitglieder teilnahmen (22. April 1814), ergab die fast einstimmige Verurteilung des Vorgehens Abbotts. Wenn auch der Antrag von der Majorität aus taktischen Gründen abgelehnt wurde, zeigte sowohl die Debatte im Hause wie auch deren Aufnahme in der öffentlichen Meinung, dafs nun endlich die Unabhängigkeit des Vorsitzenden von den politischen Parteien als unerläfsliches Postulat des parlamentarischen Lebens angesehen wurde[2]. Manners Sutton, Abbotts

---

[1] Vgl. Porritt, I. p 461. Zu Anfang des 18. Jahrhunders wurde Harley als Speaker Staatssecretär und Leader der Tory-Partei, 1710 Premierminister. Vgl. Roscoe, Robert Harley Earl of Oxford, 1902, p. 28—46.

[2] Plumket, ein Führer der irischen Abgeordneten, sagte: „Ich sage es gerade heraus, dafs diese Rede (des Speaker) einer der stärksten Angriffe ist, die seit der Revolution gegen die Verfassung des Parlamentes gemacht worden sind.“ Und Tierney, der Führer der Whigs, erklärte: „Wenn eine Bill erledigt ist, so spricht sie für sich selbst. Wenn es aber in dem freien Ermessen des Speaker stünde, ob er sich über die Verhandlungen des Hauses äufsern will oder nicht, so mufs der Speaker als Parteimann erscheinen: und dann wäre es zu Ende mit dem Speaker, von dessen Erfahrung

Nachfolger (1817—1835), betrachtete sich zwar selbst noch als Tory aufserhalb seiner Amtsführung und nahm an den Beratungen seiner Partei noch Anteil; aber dies hatte seine Nichtwiedererwählung im Jahre 1835 zur Folge trotz seiner unzweifelhaft tadellosen Haltung im Hause.

Der zweite Nachfolger Manners Suttons, Shaw-Lefevre, ist es nun gewesen, der für das 19. Jahrhundert das vollendet hat, was Onslow im 18. begonnen. Durch ihn, der bis zur Gegenwart als Muster in der Führung des Speakeramtes in modernem Sinne gilt, ist die Lehre von der völligen Parteilosigkeit des Speakers vollendet und dauernd gesichert worden. Er stellte die in den Kämpfen der ersten Jahrzehnte des Jahrhunderts ziemlich lax gewordene Ordnung im Unterhause wieder her und führte den Grundsatz durch, dafs der Speaker nicht nur im Hause, sondern auch aufserhalb desselben sich jeder politischen Teilnahme ausnahmslos zu enthalten habe. Damit war auch gegeben, dafs, was noch zuletzt von Manners Sutton geübt worden, das Eingreifen des Speaker in die Debatte im Committee, von nun ab als unzulässig galt. So ist der Speaker seit der Mitte des 19. Jahrhunderts sowohl von der Krone als auch von den Parteien unabhängig und mufs seine ganze Haltung und Lebensführung nach diesem Grundsatze einrichten.

Soviel über die äufsere Geschichte des Speakeramtes, die wohl zur Genüge zeigt, wie schwer sich das grofse politische Prinzip, von dem die gesamte Function des Vorsitzenden im Unterhause in ihrer praktischen Ausübung eigentlich abhängig ist, dafs sich das Prinzip der völligen Parteilosigkeit des Speaker nur langsam und schwer bis zur vollen und unangefochtenen Geltung durchgerungen hat. War der frühere Charakter des Sprecheramtes der, dafs es ein Bindeglied zwischen Krone und Unterhaus bildete, so bestand, nachdem auch diese Auffassung beseitigt worden, noch immer die Gefahr, dafs das hohe Richteramt, das dem Vorsitzenden im Unterhause anvertraut ist, unter dem Einflusse der Stärkung und endgültigen Alleinherrschaft des Prinzips der Parteiregierung selbst zu einem politischen Organ der Majorität werden könnte. Dem kräftigen politischen Sinne der englischen Nation ist es nun zuzuschreiben, dafs diese Gefahr frühzeitig erkannt und ihr eine feste Tradition entgegengesetzt worden ist, die gegenwärtig wohl als sicherer Damm gegen ähnliche Tendenzen angesehen werden kann. Wie die Emanzipation des Speakeramtes von der Krone sich in der völlig freien Speakerwahl ausspricht, so findet die Loslösung des Speaker von den Parteien ihren Ausdruck in dem Aufgeben aller Abgeordnetenrechte seitens des Speaker. Seit jeher galt der Grundsatz, dafs der Speaker im Hause über die vorliegenden Bills und Anträge weder reden noch auch, den Fall der Stimmengleichheit ausgenommen, abstimmen könne. So sagt der erste bedeutende Staatsrechtslehrer Englands, Sir Thomas Smith: „Der Speaker hat keine Stimme im Hause, noch dulden die Abgeordneten, dafs er zu irgendeiner Bill in fürsprechendem oder abratendem Sinne redet. Wenn aber eine Bill dem Hause vorgelesen worden

in der Leitung der Geschäfte des Hauses dieses Rat und Belehrung einholen könnte.“ Hansard, I. Series XXVII. p. 506, 520.

ist, so bildet es eine Pflicht des Speaker, so kurz als möglich den Inhalt und die Bedeutung der Bill dem Hause auseinanderzusetzen." Dieser Grundsatz war in sehr nachdrücklicher Weise vom Hause selbst im letzten Parlamente der Königin Elisabeth (1601) festgestellt worden[1]. Und der Beschlufs des Hauses vom 27. April 1604 fügt in betreff der Erklärungen, die der Speaker abzugeben habe, hinzu, dafs, wenn ein Zweifel betreffs der Bill entstehe, der Speaker wohl Aufklärung geben solle, aber das Haus weder mit Argumenten noch mit Disputen überhäufen solle[2]. Damals also war die Anschauung vorhanden, dafs der Speaker zwar im Hause für keine Partei mit Wort und Stimme eintreten dürfe, aber weit entfernt war man davon, anzunehmen, dafs, um den Speaker unparteiisch zu erhalten, es notwendig sei, ihn seiner activen Mitgliedschaft zu entkleiden. Vielmehr stand ihm im Committee des ganzen Hauses zu, das Wort zu ergreifen, so oft er wollte. Hatsell, der die Praxis in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts aufzeichnet, sagt ausdrücklich, „der Speaker ist zwar nicht verpflichtet, an den Committee-Sitzungen des ganzen Hauses teilzunehmen, wenn er aber da ist, so wird er so wie ein Private Member aufgefafst und hat daher eine Stimme[3]." Tatsächlich ist bis zur Parlamentsreform, wie die oben angeführten Beispiele zeigen, der Speaker auch im 18. Jahrhundert und auch in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts im Committee tätig gewesen, allerdings nur in seltenen Fällen und bei wichtigen Angelegenheiten. Die Praxis seit der Parlamentsreform hat nun nicht nur diese Tätigkeit, sondern schliefslich jede Parteinahme des Speaker innerhalb wie aufserhalb des Hauses als unzulässig hingestellt und damit den modernen Typus des Speakeramtes vollendet. Damit ist der einzige wesentliche Punkt, in welchem das englische System des parlamentarischen Präsidiums nach Benthams Ansichten den rationellen Grundsätzen für ein solches Amt nicht entspricht, in Ordnung gebracht. — Diese ganze Betrachtung kann überhaupt keinen besseren Abschlufs finden, als wenn ich die aus tiefer Einsicht

---

[1] Bei einer Abstimmung in einer Frage der Religionsgesetzgebung fiel ein Antrag mit 105 gegen 106 Stimmen, wobei der Speaker sich der Abstimmung enthalten hatte. Die unterlegene Partei behauptete, es sei ein Abgeordneter bei der Abstimmung am Arme zurückgehalten worden, und überdies verlangte die unterlegene Partei, dafs der Speaker seine Stimme abgeben solle. Denn, wie ein Mitglied sagte, „dadurch, dafs uns der König freigestellt hat, unseren Speaker zu wählen, wollte er, dafs wir einen der Unseren wählen und nicht einen Fremden, und deshalb mufs er eine Stimme haben." Hierauf wurde von Sir Walther Raleigh und vom Speaker selbst erwidert, dafs dieser durch das Gesetz verhindert sei, seine Stimme abzugeben und dafs er beiden Parteien gegenüber indifferent sein müsse. Diese Lehre wurde dann auch von dem Staatssecretär Cecil bestätigt mit den charakteristischen Worten: „Der Speaker hat keine Stimme und, obgleich ich darüber sehr betrübt bin, mufs ich zugeben, die Sache ist verloren und darum verabschiede ich sie." D'Ewes, Journals, p. 684.

[2] Hatsell, II. p. 227.

[3] Hatsell, II. p. 231.

hervorgegangenen Sätze hier folgen lasse, in welchen der grofse englische Rationalist das Wesen eines parlamentarischen Präsidenten zusammenfafst. Es hiefse die Wirkung wesentlich abschwächen, sollten diese Sätze übersetzt, anders als in Benthams eigenen Worten gegeben werden: „Throughout the whole business, the grand problem is to obtain, in its most genuine purity, the real and enlightened will of the assembly. The solution of this problem is the end, that ought everywhere to be had in view. To this end, everything that concerns the president, ought of course to be subservient. — The duty and art of the president of a political assembly is the duty and art of the accoucheur: ars obstetrix animarum, to use an expression of the first Encyclopaedist and his not unworthy successors; — to assist nature and not to force her — to soothe upon occasion the pangs of parturition; — to produce in the shortest time the genuine offspring, but never to stifle it, much less to substitute a changeling in its room. It is only in as far as it may be conformable to the will of the assembly, that the will of this officer can as such have any claim to regard. If in any instance a person dignified with any such title as president of such or such an assembly, possess any independent influence, such influence proper or improper, belongs to him not in his quality of president but in some foreign character. Any influence whatever that he possesses over the acts of the assembly, otherwise than subject to the immediate controul of the assembly, is just so much power taken from the assembly and thrown into the lap of this single individual“[1].

Viertes Kapitel.
Die Stellvertreter des Speaker.

Für den Speaker tritt im Falle seiner unabwendbaren Verhinderung ein subsidiärer Vorsitzender ein. Das englische Unterhaus kennt, wie schon oben bemerkt, kein Präsidium im Sinne der continentalen Parlamente, daher auch keine Vizepräsidenten, die den Vorsitzenden unterstützen. Immer bleibt die Führung der Präsidentengeschäfte die Tätigkeit eines einzelnen Mitgliedes. Der Stellverteter des Speaker wird aber nicht besonders gewählt, sondern gemäfs der Geschäftsordnung ist ein zu anderen Functionen berufenes Mitglied, nämlich der sogenannte Chairman of Comittees, über dessen Wahl und Wirkungskreis weiter unten gehandelt werden wird, ex officio auch Stellvertreter des Speaker im Falle von dessen unabwendbarer Abwesenheit. Da der Chairman of Committees zu Beginn eines neuen Parlamentes für die ganze Session gewählt wird, so ist auch seine stellvertretende Function permanent.

[1] Bentham, Essay on Political Tactics; ch. V. § 4. (vol. II. p. 330).

Für den Fall aber, dafs sowohl der Speaker wie der Chairman unabwendbar verhindert sind, im Hause zu erscheinen, tritt gemäfs St. O. 81 als zweiter Stellvertreter der Substitut des Chairman ein. Dieser, gleichfalls für die ganze Dauer des Parlamentes gewählt, fungiert somit als Deputy Chairman, respective als Deputy Speaker. In beiden Fällen tritt die Stellvertretung ein, sobald das Haus durch den Clerk am Tische von der unabwendbaren Verhinderung des Speaker unterrichtet ist oder wenn der Chairman, respective dessen Substitut vom Speaker darum ersucht wird, den Vorsitz einzunehmen, ohne dafs in diesem Falle eine formelle Verständigung des Hauses notwendig wäre. Die Stellvertretung des Speaker ist in beiden Fällen eine vollständige in betreff der Befugnisse des Vorsitzenden. Der Stellvertreter des Sprechers tritt in alle Pflichten und in alle Rechte des letzteren in bezug auf sämtliche im Hause vorgenommenen Geschäfte ein bis zu der nächsten Sitzung und in gleicher Weise von Tag zu Tag auf Grund der dem Hause zu Beginn der Sitzung gegebenen Verständigung, insolange das Haus nicht anderweitige Anordnungen trifft. Jedoch erlischt die Vollmacht des stellvertretenden Vorsitzenden in dem Falle einer über vierundzwanzig Stunden hinausgehenden Vertagung des Hauses nach Ablauf des ersten Tages dieser Frist. Alle vom Stellvertreter des Speaker vorgenommenen Handlungen haben, wenn sie gemäfs den allgemeinen oder besonderen Vorschriften des Hauses erfolgen, dieselbe Gültigkeit, als wenn sie vom Speaker vollzogen wären mit einziger Ausnahme dessen, dafs der stellvertretende Vorsitzende nicht die Befugnis hat, irgend jemanden für längere Zeit zu einem Amte zu bestellen, als seine stellvertretende Function selbst dauert. Der Chairman of Committees bezieht als solcher ein Jahresgehalt von 2500 Pfund. Der Deputy Speaker ist gleichfalls besoldet. Die sonstigen Functionen des Chairman of Committees werden noch in anderem Zusammenhange auseinandergesetzt werden; hier genügt es, festzustellen, dafs seine Hauptaufgabe die Führung des Vorsitzes ist, wenn sich das ganze Haus im Committee-Zustande befindet. Der Übergang von diesem zu dem rechtlich als Haus qualifizierten Plenum vollzieht sich, wenn der Chairman den Speaker zu vertreten hat, in der Weise, dafs der Chairman seinen Platz

am Tische des Hauses verläfst und den Speakerstuhl einnimmt. Durch Entscheid des Speaker ist auch festgestellt worden, dafs der mehrmalige Wechsel im Vorsitz zwischen dem Speaker und seinen Vertretern auch innerhalb derselben Sitzung gestattet ist[1].

Geschichtliches.

Bis zum Jahre 1855 hat es überhaupt keine Stellvertretung des Speaker gegeben. Wenn der Speaker krank oder unabwendbar verhindert war, blieb eben nichts anderes übrig, als die Vertagung des Hauses oder Beratung im Committee oder bei länger dauernder Abwesenheit des Speaker seine Resignation und Neuwahl des Vorsitzenden. Es gehört zu den besonderen Merkwürdigkeiten in der Geschichte des englischen Unterhauses, dafs dieser Rechtszustand durch viele Jahrhunderte ertragen werden konnte, ohne dafs es zu irgendwie erheblichen Mifsständen gekommen wäre. Im Jahre 1853 wurde endlich ein besonderer Ausschufs zur Prüfung der Frage der Stellvertretung und Berichterstattung eingesetzt; bei der stets wachsenden Fülle der Geschäfte und der Verlängerung der Sitzungen konnte man sich der Notwendigkeit einer Änderung des alten Rechtes nicht länger verschliefsen. Dieses Committee erstattete im Mai desselben Jahres einen sehr gründlichen Bericht „über das Amt des Speaker“[2]. Dieser Report ging dahin, dafs die Frage nur sehr vorsichtig behandelt werden könne, denn es sei die Gefahr nicht zu übersehen, die sich aus der Verminderung oder Herabsetzung des Prestiges des Speaker ergeben müfste, das dem Amte seit 150 Jahren innewohnte. „Es kann nicht leicht angenommen werden, dafs dieses Vertrauen und dieses Prestige nun auch auf ein anderes Mitglied, das nur für wenige Tage im Jahre als Substitut fungieren würde, gleichfalls übergehen solle.“ Darunter würde aber der Vorsitz leiden. „Aus diesem Grunde aber müfste das Committee jeden Vorschlag, der zu häufiger Abwesenheit des Speaker führen müfste, bedauern.“ Die sehr umfassende historische Untersuchung des Committee zeigte nun, wie selten eigentlich bis dahin Schwierigkeiten aus dem Mangel eines pro tempore-Speaker entstanden waren[3]. In der Zeit von 1603—1660 war der Speaker nur neunmal verhindert gewesen, zu erscheinen, darunter fünfmal blofs für eine oder zwei Stunden. In der Periode von 1660—1680 gab es zwei Abwesenheiten des Speaker, von 1688—1760 nur sechs solcher Fälle und von 1760—1853 nur neun Fälle kurzer Abwesenheit des Speaker. In allen diesen Fällen hatte das Haus die Schwierigkeit durch Vertagung leicht überwinden können. Allerdings waren, wie der Report bemerkt, wiederholt durch absichtliche Fernhaltung der Abgeordneten vom Hause Sitzungen unmöglich geworden

[1] Deputy Speaker Act 1855, 18 und 19 Vict., c. 84; St. O. 81.

[2] Report from the Select Committee on the office of the Speaker, 1853, Z. 478.

[3] Hatsell hatte auf diese Erscheinung schon 70 Jahre früher in seinem Buche hingewiesen.

oder dem Speaker zuliebe Vertagungen vorgenommen worden. Hingegen wird in dem Berichte auf das grofse Anwachsen der Geschäfte des Hauses in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hingewiesen. Während das Journal der Tagung vom Jahre 1818 427 Seiten ausmacht, beträgt dasselbe in gleichem Druck 1848 1013 Seiten. Der Vorschlag des Ausschusses, den Chairman of Committees als ein ohnehin mit der Geschäftsordnung vertrautes Mitglied zum Stellvertreter des Speaker zu ernennen, wurde vom Hause auch angenommen und zunächst durch Standing Order festgesetzt. Da aber dem Chairman alle Functionen des Speaker, somit auch die durch das Gesetz ihm zustehenden, übertragen wurden, so war nebst der Standing Order ein Gesetz notwendig, der Deputy Speaker Act 1855. Die Einsetzung eines zweiten Stellvertreters des Speaker erfolgte erst durch Beschlufs des Hauses vom 2. Mai 1902 und bildete einen Bestandteil der unter dem Cabinet Balfour vorgenommenen Geschäftsordnungsreform. In der am 11. und 12. Februar 1902 hierüber geführten Debatte wurde die Notwendigkeit einer solchen Reform anerkannt, da der Chairman of Committees in der Gegenwart mit Geschäften geradezu überhäuft ist. Doch wurde auch von mehreren Seiten verlangt, dafs das neue Präsidialorgan des Hauses besoldet werden solle, um auch hier die materielle Grundlage der Unabhängigkeit des Vorsitzes zu sichern. Dies ist denn auch gegenwärtig der Fall, obgleich sich die Regierung anfangs dagegen ablehnend verhalten hatte.

Fünftes Kapitel.

Die Beamten des Hauses[1].

Die Beamtenschaft des englischen Unterhauses stellt gegenwärtig einen sehr umfangreichen Körper vor. An ihrer Spitze stehen der Clerk of the House of Commons und der Serjeant-at-Arms. Der erstgenannte bekleidet die wichtigste und höchste Amtsstelle des Hauses und damit überhaupt eine der angesehensten Stellen des ganzen englischen Civil Service: ein Amt, dessen Verleihung längst eine persönliche Auszeichnung und Anerkennung hervorragender Fähigkeiten bedeutet. Es sind im Laufe des 17., 18. und 19. Jahrhunderts zahlreiche Träger dieses Amtes hervorragende Juristen und die ersten Autoritäten im Parlamentsrecht und der Kenntnis der Parlamentsgeschichte gewesen. Elsynge, der die Geschäftsordnung des Unterhauses zum Gegenstande literarischer Arbeit genommen hat, war Clerk und ebenso ist Rushworth,

[1] Vgl. besonders: Report from the Joint Select Committee of the House of Lords and the House of Commons on the Houses of Lords and Commons permanent Staff. 20. Juli 1899. Z. 286.

dem wir die grofse Sammlung von Materialien zur Geschichte der Revolution verdanken, zweiter Clerk des Hauses und als solcher bei den wichtigsten Vorgängen des Long Parliament unmittelbarer Zeuge gewesen. Die beiden grofsen Schriftsteller, auf deren systematischen Werken unsere ganze Kenntnis des historischen sowie geltenden Parlamentsrechtes beruht, John Hatsell und Erskine May, sind beide langjährige Clerks of the Commons gewesen und ebenso bekleidete der unermüdliche, treffliche Bearbeiter des Mayschen Werkes, Sir Reginald Palgrave, dessen Verdienst nicht viel geringer ist als das Mays, dasselbe Amt durch Dezennien. Niemand könnte dieses Amt für die Gegenwart besser charaktersieren, als es gerade Erskine May getan hat. Er sagt:

„Der Clerk des Unterhauses wird durch die Krone für Lebzeiten durch offenes Patent ernannt, in welchem er genannt wird: Underclerk of the Parliaments to attend upon the Commons. Er gibt beim Antritte des Amtes eine Erklärung vor dem Lordkanzler gemäfs der Eidesacte vom Jahre 1868 ab, dafs er wahre Eintragungen, Vormerkungen und Journale führen werde über alle Dinge, die da geschehen und vorgenommen werden im Hause der Gemeinen[1]. Er unterfertigt die Adressen, die Dankesvoten, die Befehle des Hauses; er versieht die Bills, die zu den Lords geschickt werden oder von dort zurückkommen, mit seiner Unterschrift und er liest vor, was immer im Unterhause vorgelesen werden mufs; an ihn wenden sich die Mitglieder, er stellt die notwendigen Fragen bei der Wahl des Speaker oder im Falle der Vertagung des Hauses in Abwesenheit des Speaker; er hat die Obhut über alle Urkunden oder sonstigen Documente und ist verantwortlich für die Führung der Geschäfte des Hauses in allen Kanzleidepartements, die unter seiner Leitung stehen; er unterstützt ferner den Speaker und berät die Mitglieder des Hauses in betreff der Fragen der Geschäftsordnung."

Das Gehalt, das mit diesem Amte verbunden ist, beträgt 2000 Pfund jährlich. Seit 1812 ist festes Gehalt an Stelle der bis dahin das Einkommen des Clerk of the Commons bildenden

[1] Doch darf der Clerk am Tische keine privaten Notizen über die Vorgänge im Hause machen. Im 17. Jahrhundert wurde dies dem damaligen Clerk, Rushworth, ausdrücklich verboten.

Sporteln getreten. Der Clerk of the House ist ein Beamter der Krone, sein Amt ist ein Patent-Office, ein Kronamt, und seine Ernennung erfolgt daher nicht etwa durch den Speaker oder das Parlament, sondern liegt im Patronage der Treasury: das heifst, praktisch genommen wird er durch den First Lord of the Treasury, den Premierminister, ernannt[1]. Regelmäfsig wird jetzt dem verdienten Clerk bei dem Übertritt in den Ruhestand eine hohe Pension bewilligt. Von besonderer Wichtigkeit sind die Clerks als gelehrte Erforscher des Parlamentsrechtes wie als genaue Kenner der Praxis bei den Erhebungen der verschiedenen zur Reform der Geschäftsordnung eingesetzten Committees gewesen[2].

Der Clerk sitzt in Robe und Perücke an dem oberen Ende des Tisches des Hauses und verläfst seinen Platz, sowie der Speaker den Chair verlassen hat. Im Falle der Beratung des Hauses in Committee-Form tritt der erste Assistant Clerk als Clerk of Committees an seine Stelle. Nebst dem Clerk of the House of Commons sitzen auf der linken Seite des Tisches die zwei Assistant Clerks, die den Clerk im Falle seiner Abwesen heit und regelmäfsig, wenn das Haus als Committee tagt, zu vertreten haben. Die Ernennung und das Dienstverhältnis dieser beiden Beamten ist geregelt durch den House of Commons Offices Act 1856, 19 u. 20 Vict. c. 1; sie erfolgt durch die Krone auf Empfehlung des Speaker. Die Assistant Clerks führen die Protokolle der Sitzungen, die dann nach deren Beendigung zunächst in die „Votes and Proceedings" genannten Sitzungsberichte umgewandelt werden und sodann als fortlaufendes-Journal des Hauses zusammengefafst erscheinen. Die Assistant Clerks nehmen alle Anmeldungen, Interpellationen, Amendements und Anträge der Mitglieder am Tische entgegen und ihnen obliegt es, nach den jeweils vom Parliamentary Secretary der Treasury gegebenen Weisungen das sogenannte Notice Paper abzufassen, welches das tägliche Arbeitspensum des Hauses

---

[1] Ebenso sind die hohen Beamten des Oberhauses, nämlich der Clerk of the Parliaments und der Gentleman-Usher of the Black Rod, Träger von Crown Offices. Rep. 1899, qu. 14—18, 255, 431—434.

[2] Vgl. besonders die Aussagen Erskine Mays vor den Committees von 1848—1878.

ankündigt [1]. Das Gehalt der beiden Assistant Clerks beträgt 1500 Pfund für den ersten und 1000 für den zweiten Assistant.

Die ganze übrige Arbeit der Kanzlei des Unterhauses sowie die mit der Tätigkeit der Ausschüsse verknüpften schriftlichen Arbeiten werden aber unter der Verantwortlichkeit des Clerk of the House in mehreren Bureaux mit Hilfe einer Anzahl von Beamten und Hilfskräften geleistet. Nach dem heute geltenden System werden diese Beamten durch den Clerk aus der Zahl solcher Bewerber ernannt, die vorher eine besondere Prüfung vor den Civil Service Commissioners mit Erfolg abgelegt haben. Diese Beamten sind nach vier Rangstufen gegliedert als Prinzipal-, Senior-, Assistant- und Junior Clerks. Die Amtsgeschäfte des Unterhauses sind unter vier Departements aufgeteilt: Public Bill Office, Journal Office, Committee Office und Private Bill Office. Die Besoldungsverhältnisse sämtlicher Beamten des Hauses werden geregelt durch eine Commission, die auf Grund des House of Commons Offices Act 1812 (52 Geo. III. c. 11) gebildet wird und aus dem Speaker, den Staatssecretären, dem Master of the Rolls, dem Attorney General und Solicitor General zusammengesetzt ist [2].

Der Serjeant-at-Arms, regelmäfsig ein in Ruhestand versetzter verdienter Offizier, wird von der Krone ernannt mit der offiziellen Verpflichtung, „Ihrer Majestät Person aufzuwarten, wenn kein Parlament stattfindet und zur Zeit jedes Parlamentes dem Speaker des Unterhauses zur Seite zu stehen.“ Nach seiner Ernennung gilt er jedoch als Beamter des Hauses und

---

[1] Über die Papiere des Parlamentes vgl. oben S. 292 ff. Vom Standpunkte des continentalen Parlamentarismus aus mufs besonders darauf hingewiesen werden, dafs das Unterhaus niemals die Institution von Schriftführern aus der Mitte der Abgeordneten gekannt hat. Und in der Tat: es läfst sich vieles dagegen sagen, dafs die Kräfte von Volksvertretern zur Bewältigung solcher rein technischen Arbeit, wie es die Anfertigung des Sitzungsprotokolles ist, verwendet werden. Man sollte denken, dafs es nur Aufgabe der Abgeordneten ist, die Verhandlungen inhaltlich zu gestalten, nicht aber auch sie zu beurkunden.

[2] Die Ernennung der Beamten erfolgt frei durch den Clerk of the House, aber dieses Ernennungsrecht ist, wie Sir Reginald Palgrave selbst ausführt, dadurch eingeschränkt, dafs es der Commission vollständig freisteht, den ernannten Beamten zu besolden oder nicht. Letztere hat also die „power of the purse“ (Report 1899, qu. 243—246).

kann von diesem wegen ungehöriger Amtsführung entlassen werden. Seine Stellung beschreibt May folgendermafsen:

„Es ist seine Pflicht, dem Speaker mit dem Szepter voranzugehen, bei Eintritt und Verlassen des Hauses oder wenn sich der Speaker in das House of Lords begibt oder zum Souverän zum Zwecke der Überbringung von Adressen; ferner ist es seines Amtes, den Weg auf beiden Seiten der Barre des Hauses freizuhalten, die Mitglieder zum Einnehmen des Platzes zu ersuchen, sowie darum, dafs sie sich nicht mit ihren Rücken gegen den Speaker wenden noch stehen oder sich von ihren Plätzen mit den Hüten auf dem Kopfe fortbewegen, wenn das Haus tagt. Der Serjeant nimmt Fremde in seine Verwahrung, die unrechtmäfsig in das Haus gelangt sind oder sich daselbst ungehörig benehmen; er veranlafst die Entfernung solcher Personen, denen solche anbefohlen ist, er gibt Befehle an die Türhüter und alle anderen ihm unterstehenden Beamten zum Zwecke der Verschliefsung der Türen des Hauses bei einer Abstimmung; er geleitet feierlich mit dem Szepter Lords oder Richter in das Haus, die an der Barre zu warten haben, und ebenso Botschafter von den Lords. Das gleiche tut er, wenn die Sheriffs der City von London mit Petitionen an der Barre erscheinen; er bringt verhaftete oder vorgeladene Personen, denen durch den Speaker ein Verweis zu erteilen ist, vor die Barre des Hauses und ebenso Personen, die zum Zwecke der Zeugenaussage in Verhaft genommen worden sind. Zur Erfüllung dieser Pflichten besitzt er einen Platz knapp an der Barre des Hauses und wird von seinem Stellvertreter (Deputy Serjeant) und dem Assistant Serjeant unterstützt. Aufserhalb des Hauses ist er mit Ausführung aller zur Verhaftung von Personen ergangenen Befehle betraut sowie für deren Weiterbeförderung in den Tower oder in das Gefängnis von Newgate oder in das eigene Parlamentsgefängnis; er vollzieht durch seine Boten alle Aufträge des Hauses, auch hält er die äufsere Ordnung in den Wandelgängen des Hauses aufrecht."

Eine besondere Pflicht des Serjeant besteht darin, dafs er die Committees von dem Anfang der täglichen Sitzung des Hauses zu verständigen hat. Er ernennt und überwacht die einzelnen Unterbeamten und Diener seines Departements und hat auch als oberster Hausinspector über sämtliche Räume und

Baulichkeiten des Parlamentes während dessen Tagung die Aufsicht zu führen. Ihm obliegt vor allem die Handhabung des Mace, des Szepters, dessen besondere symbolische Bedeutung schon wiederholt hervorgehoben worden ist. Dem Serjeant-at-Arms und seinem Stellvertreter stehen auch, soweit sie notwendig, die Polizeikräfte zur Verfügung, die sich im Hause befinden. Der Aufsichts- und Ordnungsdienst in den Wandelgängen des Parlamentspalastes, auf den Treppen, den vielen Eingängen und Zufahrten sowohl aufserhalb wie innerhalb des riesigen Gebäudes liegt nämlich in den Händen der Londoner Polizei, der Metropolitan Police. Seit der Zeit der fenischen Attentate ist eine sehr sorgfältige Überwachung eingetreten. Für den Ordnungsdienst im Innern des Verhandlungssaales werden die Messengers verwendet: in den wenigen Fällen der Herausschaffung widerspenstiger Abgeordneter sind diese in Action getreten. Es unterläge aber nicht der geringsten Schwierigkeit, dafs der Serjeant-at-Arms auch hierzu Mannschaften des staatlichen Polizeicorps beordere. Eine besondere Parlamentswache hat nie existiert und es bedarf ihrer nach englischer Auffassung auch nicht[1].

Neben den genannten Hauptbeamten, deren Ämter bis in die älteste und mittlere Zeit der Parlamentsgeschichte unverändert zurückreichen, besitzt das Unterhaus ferner eine Reihe von neuen Beamtenstellen, die erst im letzten Jahrhunderte, zum Teil im Zusammenhange mit der Reform der Private Bill Legislation, geschaffen worden sind. Es sind da folgende Hauptbeamte zu nennen: der Referee, das ist der Richter, der zur Entscheidung im Vorverfahren über Private Bills berufen ist; der Caplan des Unterhauses, der das tägliche Gebet zu Beginn der Sitzung spricht. Er wird vom Speaker ernannt und bezieht ein Gehalt von 400 Pfund. Ferner gehören hierher die Examiners, Beamte, denen die Vorprüfung der Private Bills auf ihre Geschäftsordnungsmäfsigkeit obliegt (400 Pfund), dann der besondere Parlamentsstenograph, dessen Aufgabe es ausschliefslich ist, die vor der Barre des Hauses

[1] Man muſs sich nur daran erinnern, dafs der verantwortliche Chef der Londoner Polizei der jeweilige Staatssekretär für das Home Office ist, dafs somit die Polizei ausschliefslich dem parlamentarischen Ministerium untersteht.

abgegebenen Zeugenaussagen und die Worte des Speaker genau zum Zwecke der Einverleibung in die Journale aufzunehmen. Ein besonderes Gehalt ist auch für den juristischen Berater des Speaker, Counsel to the Speaker, ausgeworfen. Endlich sind hier auch noch der Leiter der sehr ansehnlichen Parlamentsbibliothek und dessen Gehilfen zu nennen. Ein besonderes Bureau für die Bemessung der Gebühren im Private Bill-Verfahren reiht sich den genannten Ämtern an. Die Gesamtzahl der Beamten beträgt nach dem gegenwärtigen Stande 126, worin natürlich die Dienerschaft inbegriffen ist. Der Gesamtetat des Unterhauses für 1903 beträgt 55 576 Pfund, dabei ist das Gehalt des Chairman in diese Summe mit eingerechnet. Das Gehalt des Speaker und die Pension seines Vorgängers erscheinen dagegen als Lasten auf dem Consolidated Fund.

Nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über den Stand der Beamtenschaft des Unterhauses und das Budget der Kanzlei für das Jahr 1900[1]:

I. Chairman of Committee of Ways and Means, Gehalt	£	2 500
II. Department des Clerk of the House		
A. Gehalte der Oberbeamten:		
1 Clerk of the House	„	2 000
1 Clerk Assistant	„	1 500
1 Second Clerk Assistant	„	1 200
4 Principal Clerks (850—1000)	„	3 825
6 Senior Clerks (750—800)	„	4 517
12 Assistant Clerks (300—600)	„	5 421
12 Junior Clerks (100—250)	„	2 118
1 Collector of the fees on Private Bills	„	500
B. Remunerationen für besondere Arbeiten (Nachtarbeit, Anlegung der Indices usw.)	„	2 065
C. Unterbeamte:		
1 Office Clerk in Committee Office	„	220
1 „ „ „ Journal „	„	283
4 Senior Messengers (Diener)	„	595
6 Junior „	„	683
Remunerationen und Nebenauslagen	„	695
50 Personen — Summa	£	25 564
Übertrag:	„	25 564

[1] Vgl. Report 1899, p. 42—45.

	Übertrag:	£	25 564
III.	Department des Speaker (insgesamt 18 Personen) . . .	„	9 327
	Dazu kommt für Ablieferung der Parlamentspapiere	„	900
		£	10 227
IV.	Department des Serjeant-at-Arms (insgesamt 58 Personen)	„	10 254
	dazu besondere Ausgaben	„	3 040
		£	13 294
V.	Ausgaben für Zeugengebühren und andere Committee-Ausgaben	„	700
VI.	Stenographenkosten (für Committees)	„	1 900
VII.	Kosten der Polizei und verschiedene Auslagen	„	4 217
	Summa	£	58 269
	davon durch Gebühren und Kanzleisporteln gedeckt .	„	30 000
	bleibt als Budgetpost	£	28 269

Geschichtliches.

Das Amt des Clerk of the House reicht ebenso wie das des Serjeant bis in die älteste Zeit der Parlamentsgeschichte zurück. Der erste Clerk, der im Journal mit Namen genannt wird, erscheint zur Zeit Edwards VI., aber es kann keinem Zweifel unterliegen, dafs, seitdem das House of Commons selbständig neben dem House of Lords erscheint, ihm ein besonderer Clerk von der Krone zugewiesen wurde. Das Amt des Assistant Clerk ist erst seit 1640 permanent geworden[1]. Die Bezahlung des Clerk bestand ursprünglich aus zehn Pfund jährlich aus der Staatskasse sowie aus bestimmten Gebühren von Private Bills, und dieser Zustand dauerte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Noch zur Zeit der Königin Elisabeth war es üblich, dafs alle Mitglieder beim Schlufs der Session dem Clerk ein Geschenk überreichten[2]. Aufserdem hatte der Clerk das Recht, einen Stellvertreter (Deputy) als First Assistant Clerk zu ernennen und zwar dergestalt, dafs er dafür eine Zahlung entgegennahm. Den Preis für dieses Amt schätzt Hatsell um die Mitte des 18. Jahrhunderts auf 3000 Pfund. Hatsell selbst berichtet aber, dafs der Clerk Dyson zur Zeit Georgs II. der letzte war, der solche Zahlung leisten mufste. Dyson selbst hat Hatsell zum erstenmal zu seinem Stellvertreter ohne Zahlung ernannt und so ist damit für die Zukunft die Käuflichkeit dieses Postens erloschen. Die Er-

[1] Hooker kennt nur den Clerk of the House. „There is only one clerk belonging to this house, his office is to sit next to the speaker at a table upon which he writes and layeth his books.“ Rushworth war der erste Clerk Assistant (Hatsell, II. p. 249).

[2] Vgl. D'Ewes, Journals, p. 688, wo es heifst: „The collection for the clerk of 12 pence apiece according Mr. Wingfields motion was made and amounted to 25 Pounds.“ Vgl. ferner Hatsell, II. p. 266.

nennung des ersten Clerk Assistant und des seit der Union mit Irland hinzugekommenen zweiten Assistant ging dann durch gesetzliche Bestimmungen auf die Krone über. Dem Clerk of the House blieb aber das ihm zustehende Recht der Ernennung aller übrigen Unterbeamten prinzipiell bis heute unter den oben angegebenen Bedingungen erhalten.

Der Serjeant-at-Arms, von jeher durch die Krone ernannt, wurde gleichfalls lange Zeit durch Gebühren besoldet. Ihm kamen auch gewisse Strafgelder zu[1]. Seit jeher ist er das von der Krone dem Hause zur Verfügung gestellte, unmittelbar dem Speaker dienende Executionsorgan. Der Clerk of the House bezog alle regelmäfsigen Sporteln, vor allem die Gebühren für die Private Bills, die schon damals relativ hoch gewesen sind. Überdies hatten ihm die Abgeordneten vor Schlufs der Session einen Ehrensold zu zahlen[2]. Dafür hatte er aber auch die übrigen Beamten zu besolden und die Kanzleikosten zu bestreiten. Der hierbei sich ergebende Rest bildete sein Einkommen. Es ist nun begreiflich, dafs die Clerks dieses Einkommen dadurch zu steigern suchten, dafs sie den Begriff der Private Bill und damit die Gebührenpflicht so weit als möglich auszudehnen sich bemühten. Die hieraus sich ergebenden Schwierigkeiten führten 1751 zur Fassung bestimmter Resolutionen, die für die Unterscheidung von Private und Public Bills eine feste Richtschnur geben sollten[3]. Wie ergiebig diese Art der Bezahlung des Clerk für diesen gewesen ist, ergibt sich daraus, dafs das Amtseinkommen John Hatsells auf 10000 Pfund jährlich veranschlagt wurde. Durch das schon erwähnte Gesetz von 1812 wurde diese Ordnung geändert, der Clerk aufs feste Gehalt gesetzt und das Sporteleinkommen der Staatskasse zugeführt[4].

Der Caplan des House of Commons ist erst seit den Cromwellschen Parlamenten eingeführt. Ursprünglich war ein besonderer Gottesdienst nur zur Eröffnung des Hauses üblich gewesen. Das tägliche Gebet wurde seit 1568 durch den Speaker gesprochen. Seit 1659 ist nun ein besonderer Prediger des Hauses mit einem Gehalte von 50 Pfund angestellt. Die Verleihung von Pfründen als Ruhegehalt für den Caplan auf Grund einer Adresse des Hauses an die Krone ist seit Wilhelm III. regelmäfsig geworden. Seit 1835 hat dieser Usus auf Widerspruch Joseph Humes aufgehört. Seither wird der Caplan vom Speaker ernannt.

---

[1] Solche waren als Ordnungsbufsen für störende oder zu spät kommende Mitglieder im 16. und 17. Jahrhundert üblich.

[2] Journals of House of Commons, I. p. 351, 1029 u. v. a.: „Ordered that no man should depart without paying the ordinary fee to the Clerk 6 sh 8 d.“

[3] Die Gebühren für Private Bills mufsten vor der zweiten Lesung entrichtet werden. Bei Ausbleiben der Zahlung waren die Beamten berechtigt, die Bill von der zweiten Lesung zurückzuhalten. Hatsell, II. p. 272. Über die Entwicklung der Gebühren gibt Hatsell in seinem zweiten Bande (p. 261—272) genaue Auskunft.

[4] Report 1899, qu. 230.

Sechstes Kapitel.
Die Ausschüsse des Unterhauses.
Allgemeines.

Neben dem Speaker und seinen Stellvertretern sowie den dem Speaker zur Verfügung stehenden Beamten des Hauses schafft sich das Unterhaus zur Erledigung seiner Arbeit die notwendigen Hilfskräfte durch Bildung von temporären collegialen Organen aus seiner Mitte: es sind das die Ausschüsse (Committees). Keine beratende oder beschliefsende Körperschaft kann ihre Geschäfte vollführen, ohne in vielen Fällen ihren endgültigen Beschlufs durch eine Vorberatung anzubahnen und vorzubereiten, und nichts erscheint natürlicher, als dafs diese Vorberatung in einem aus der Körperschaft wieder repräsentativ gebildeten Collegium von wesentlich geringerem Umfang, als die gesetzgebende Versammlung selbst ist, vorgenommen wird. Wir finden diesen Vorgang überall, wo Versammlungen Beschlüsse zu fassen haben, in den Ständeversammlungen der continentalen Staaten ebenso wie in der ältesten und älteren englischen Verfassungsgeschichte. Für die continentalen Parlamente Europas ist Bildung von Ausschüssen aus ihrer Mitte zum Zwecke der detaillierten Vorberatung aller wesentlichen Beschlüsse und in erster Reihe aller Gesetzesvorlagen ausnahmslose Regel. In diesem Betracht weist nun das englische Unterhaus eine ebenso bedeutsame als merkwürdige Abweichung von dieser sowohl für Europa wie für Amerika typischen Erscheinung der parlamentarischen Arbeitsorganisation auf. Gewifs besitzt auch das Unterhaus seit uralter Zeit Ausschüsse mit wechselnder, aber selbstverständlich im Verhältnis zur Zahl des Hauses stets geringer persönlicher Stärke. Aber diese Ausschüsse haben im Unterhause eine Stellung, die wesentlich verschieden ist von der der Ausschüsse continentaler gesetzgebender Körperschaften. Der Grund hierfür liegt in der für das englische Parlament — dies gilt für Ober- und Unterhaus in gleicher Weise — charakteristischen Erscheinung, dafs 'es eine doppelte Beratungsform des ganzen Hauses gibt. Jedes der beiden Häuser berät prinzipiell alle ihm unterbreiteten Gesetzesvorlagen einmal als Haus im technischen Sinne dieses Wortes in den durch die Geschäftsordnung vor-

geschriebenen Formen und Lesungen, und zweitens im sogenannten Committee-Zustand, als „Ausschufs des ganzen Hauses“ (Committee of the whole House). Das Merkwürdige und Entscheidende dabei ist eben, dafs beide Beratungsformen des ganzen Hauses tatsächlich Plenarversammlungen aller Mitglieder sind. Aber in dem einen Falle beraten sämtliche Abgeordnete als „Committees“, d. h. als Mitglieder eines ideellen, nur im Rechtssinne vorhandenen Ausschusses, dessen Eigentümlichkeit es ist, dafs eben alle Mitglieder des Hauses auch seine Mitglieder sind. Mit einem Worte, das Committee of the whole House ist in Wirklichkeit gar kein Ausschufs, sondern nur eine zweite Form der Beratung des Plenum. In dieser nur dem Namen, nicht aber dem Wesen nach eine Ausschufsberatung vorstellenden Verhandlungsform des Hauses wird nun jene Arbeit der gründlichen Vorberatung der Finanz- und Gesetzesvorlagen geleistet, die in continentalen Parlamenten von wirklichen Ausschüssen oder Commissionen geleistet wird. Diese Erscheinung ist selbstverständlich nur historisch zu erklären; sie leitet sich aus parlamentarischen Zuständen der Vergangenheit her, auf die im folgenden geschichtlichen Kapitel näher eingegangen werden wird.

Die wirklichen Parlamentsausschüsse des Unterhauses sind also zwar wichtige Hilfsorgane des Hauses, aber sie dienen prinzipiell nur zur Vorbereitung von legislativem Material, zur besseren Information des Hauses, sie sind berufen zur Vornahme von Arbeiten, die eine so grofse Körperschaft, wie das englische Unterhaus, überhaupt nicht leisten kann, so insbesondere zur Untersuchung tatsächlicher oder rechtlicher concreter Zustände, über die das Haus sich schlüssig machen soll. Mit anderen Worten, die englischen Parlamentsausschüsse sind Organe rein deliberativer und — die sogleich zu erwähnenden Ausnahmen abgerechnet — präparatorischer Function, keineswegs aber Organe, die dem Hause fertige Beschlüsse über den Text von Gesetzesvorlagen unterbreiten sollen.

Mit dem Vorstehenden ist schon gesagt, dafs die wirklichen Ausschüsse des englischen Unterhauses ein wesentlich geringeres Anwendungsgebiet haben, als dieser Einrichtung sonst in gesetzgebenden Körperschaften gewährt ist. Diese Charakteristik aber erleidet in einzelnen Fällen wichtige Aus-

nahmen, die hinwiederum das Anwendungsgebiet der wirklichen Ausschüsse des englischen Unterhauses beträchtlich erweitern; und zwar sind zwei Einrichtungen in diesem Zusammenhange zu nennen. Die eine davon ist die in neuerer Zeit geschaffene Form der sogenannten Grand Standing Committees, wirklicher grofser Ausschüsse, zu deren Gunsten in gewissen Fällen die Ausschufsberatungsform des ganzen Hauses entfällt; die zweite ist eine dem englischen Parlamentarismus gleichfalls ausschliefslich eigentümliche Einrichtung von der höchsten Bedeutung für das gesamte Staats- und Verwaltungsrecht Englands, nämlich das System der sogenannten Private Bill-Gesetzgebung. Es genügt hier, mit einem Satze das Wesen dieses Zweiges der englischen Parlamentstätigkeit zu bestimmen: die Private Bill Legislation ist im wesentlichen innere Zentralverwaltung, die durch das Parlament in Form von Gesetzen geführt wird. Auf diesem Felde der Tätigkeit des Parlamentes liegt nun, wie weiter unten näher dargelegt werden wird, der Schwerpunkt der parlamentarischen Beratung vollständig in der Function der vom Hause zur Durchführung dieser Aufgabe berufenen Sonderausschüsse (Select Committees).

Hiermit ist das Anwendungsgebiet der Ausschufsorgane des Unterhauses im eigentlichen Sinne im allgemeinen genügend abgegrenzt. Nach dem Gesagten ist es klar, dafs die gewöhnlich als Ausschufstätigkeit bezeichnete Function des Committee of the whole House in Wahrheit mit den Ausschüssen nicht das geringste zu tun hat. Dieses ganze, so wichtige Stück der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses wird vielmehr an anderer Stelle selbständige Besprechung erfahren müssen. Von den Ausschüssen im wirklichen Sinne dieses Wortes gibt es nun drei Arten, die nachfolgend behandelt werden:

1. Grand Standing Committees.
2. Sessional Committees.
3. Select Committees.

1. Grand Standing Committees[1].

Zu Beginn jeder Session werden zwei grofse stehende Ausschüsse gebildet. Die Competenz des einen erstreckt sich

---

[1] Standing Orders, p. 46—50; Manual, p. 72—76; May, Parl. Pract., p. 372 und 374.

auf Gesetzentwürfe über Recht, Gerichtshöfe und Prozefsverfahren, die des zweiten auf alle Bills, betreffend Handel, Gewerbe, Fischerei, Fabrikindustrie, Ackerbau und Schiffahrtswesen. Beide bestehen aus wenigstens sechzig und höchstens achtzig Mitgliedern, die durch einen besonderen Ausschufs des Hauses, das Committee of Selection[1] derart zu wählen sind, dafs die politische Zusammensetzung des Hauses, die einzelnen Classen von Bills sowie die besonderen Fachkenntnisse der einzelnen Mitglieder des Hauses dabei soviel als möglich gleichmäfsig berücksichtigt werden. In der Regel bestehen diese Committees aus 67 Mitgliedern, also einem Zehntel des Hauses, so dafs die Aufteilung erleichtert wird. Stets wird peinlich darauf geachtet, dafs auch englische, schottische, walisische und irische Mitglieder, Conservative, Liberale und Homeruler proportioniert in diesen Ausschüssen vertreten sind[2]. Überdies hat das genannte Committee of Selection die Befugnis, bei Überweisung einer einzelnen Bill an ein solches Grand Committee weitere Mitglieder bis zur Zahl von fünfzehn hinzuzufügen. Das Quorum dieser Grand Committees beträgt zwanzig. Der Vorsitzende wird in folgender Weise bestimmt. Das Committee of Selection ernennt zu Beginn jeder Session ein besonderes Collegium von Ausschufspräsidenten, das sogenannte Panel of Chairmen of Committees, ein Collegium, das aus nicht weniger als vier und nicht mehr als sechs Mitgliedern besteht. Diese wählen aus ihrer Mitte den Vorsizenden jedes der beiden Grand Committees. Sie sind auch berechtigt, ihn eventuell wieder abzuberufen und durch einen anderen zu ersetzen. Die Zuweisung eines Gesetzentwurfes an einen dieser Ausschüsse erfolgt auf Antrag, der in jedem Stadium der Beratung und Tagesordnung ohne vorgängige Anzeige, ja selbst dann gestellt werden kann, wenn schon mit der Beratung im Committee des ganzen Hauses begonnen worden ist. Sobald aber eine Bill einem Grand Committee zugewiesen ist, entfällt die sonst obligatorische Beratung

---

[1] Vgl. unten S. 488 ff.

[2] Vgl. Mowbray, Seventy Years in Parliament, p. 276. Die drei Parteiführer werden regelmäfsig ausgelassen, dagegen sind Staatssecretäre ebenso wie die Presidents des Board of Trade und des Local Government Board ex officio Mitglieder dieser Ausschüsse.

in letzterem unbedingt. Ein Antrag auf Zuweisung eines Gesetzentwurfes an einen solchen ständigen Ausschufs darf nur mit strenger Beschränkung auf diese Frage, nicht aber mit Eingehen auf das Meritum des Gesetzentwurfes debattiert werden. Eine Vorschrift, dafs sämtliche Gesetzentwürfe für die genannten Objecte der Gesetzgebung den beiden Standing Committees zuzuweisen wären, besteht keineswegs. Und ebensowenig tritt bei irgend einer Classe von Bills eine solche Zuweisung eo ipso ein. Es bedarf vielmehr, wie gesagt, immer eines besonderen Antrages. Über die Form der Beratung und Debatte in diesen Ausschüssen wird besser erst in dem nachfolgenden Abschnitte bei den Select Committees gehandelt, denn sie ist in beiden Fällen gleich. Die regelmäfsige Beratungszeit der Grand Standing Committees ist Vormittag und darf ohne besondere Erlaubnis des Hauses nicht über 2¼ Uhr ausgedehnt werden. Die Verhandlungen dieser Ausschüsse sind bis auf Widerruf öffentlich und jedermann zugänglich.

Die Absicht, die bei der Schaffung dieser Einrichtung bestand, auf solche Weise das Haus als Ganzes zu entlasten, indem dadurch die Zahl der Committees of the whole House vermindert wurde, ist nun durch die praktische Handhabung keineswegs erfüllt worden. Auch hier ist die Tradition zu kräftig und anderseits sind diese Ausschüsse so stark besetzt, dafs eine wirklich umfangreiche Tätigkeit derselben dem Plenum nur allzuviel Mitglieder entziehen und daher doch wieder die Tätigkeit des Hauses lähmen würde. Die Praxis ging von Anfang an dahin, diesen Committees nur nichtstreitige Gesetzentwürfe zu überweisen oder solche Bills, bei denen höchstens über die Details, nicht aber über das Prinzip Meinungsverschiedenheit im Hause besteht. In den letzten Jahren ist man einigermafsen von dieser Richtung abgewichen, was zur Folge hatte, dafs dann im Stadium des Berichtes von diesen Ausschüssen an das Haus neuerlich langwierige Debatten und Abstimmungen hervorgerufen wurden. Die Zahl der jährlich von diesen Committees erledigten Gesetzentwürfe ist gering und man kann wohl behaupten, dafs sie wohl noch auf lange hinaus für die Arbeitsordnung des Unterhauses nur geringe praktische Bedeutung haben werden.

2. Sessional Committees[1].

Neben den beiden ausschliefslich für legislative Arbeiten bestimmten Grand Standing Committees gibt es ferner regelmäfsig einige ständige Ausschüsse, die — aus wenigen Mitgliedern bestehend — sich wesentlich mit der inneren Organisation des Hauses zu beschäftigen haben. Sie werden zu Beginn der Session für deren Dauer gewählt. Es sind dies folgende Ausschüsse:

a. Das Standing Orders Committee. Es besteht aus elf Mitgliedern; der Vorsitzende wird aus der Mitte des Committee gewählt. Das Quorum beträgt fünf. Dieser Ausschufs hat darüber zu befinden, ob und bis zu welchem Grade die vorgeschriebene Übereinstimmung von Private Bills mit den Standing Orders, die für die Private Bill Legislation normiert sind, im einzelnen Falle nachgesehen werden kann, und übt auch einige damit zusammenhängende Functionen aus.

b. Das schon mehrfach genannte Committee of Selection. Dieses Committee besteht aus sieben Mitgliedern; drei bilden das Quorum. Der Vorsitzende wird nicht gewählt, sondern dieses Amt obliegt ex officio dem Chairman des Standing Orders Committee. Die Aufgabe dieses Committee ist permanente organisatorische Tätigkeit. Es hat zum Zwecke der Erledigung der Private Bills das Haus zu organisieren, das heifst, so viele Spezialausschüsse, Select Committees, zu bilden, als jeweils zum Zwecke der Erledigung dieser Gesetzentwürfe notwendig sind, sowie jedem dieser Committees den Vorsitzenden zu ernennen. Ihm obliegt auch die Ausarbeitung eines Arbeits- und Stundenplanes für alle diese Sonderausschüsse. Überdies obliegt ihm, wie schon oben bemerkt, die Zusammensetzung der beiden grofsen Standing Committees on Law and on Trade. Das Committee of Selection hat aber nicht nur alle diese Ausschüsse zu bilden, sondern auch dauernd über die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Ausschüsse zu wachen. Ihm obliegt daher die Beurteilung der von einem Mitgliede vorgebrachten Entschuldigungsgründe betreffs Nieder-

[1] Standing Orders (relating to Private Bills), 91—97, 99—104, Standing Orders (Public Business), 75, 79; Manual, p. 88—92, 294; May, Parl. Pract., p. 382, 699, 721.

legung oder Nichtannahme eines Ausschufsmandates. Doch ist das Committee angewiesen, jeden Abgeordneten sieben Tage vorher von seiner Berufung in ein Select Committee zu verständigen, worauf der Betreffende verpflichtet ist, das ihm gleichzeitig zugestellte Formular einer Declaration darüber, dafs weder er noch seine Wähler an der betreffenden Private Bill interessiert sind, zu unterzeichnen und rückzusenden. Im anderen Falle ist jedes Mitglied verpflichtet, seine Entschuldigung oder die Gründe gegen seine Teilnahme an diesem Committee bekanntzugeben. Bleibt eine dieser Antworten aus, so ist das Committee verpflichtet, die Anzeige an das Haus zu machen. Die sonstigen, mit der Private Bill Legislation zusammenhängenden Aufgaben dieses zentralen Organisationsausschusses des Unterhauses werden uns noch bei der Besprechung dieses Zweiges der Gesetzgebung näher beschäftigen; schon das Gesagte aber macht klar, dafs dieser Ausschufs eines der wichtigsten Organe des Hauses und charakteristisch für die gesamte Ordnung der parlamentarischen Tätigkeit im Unterhause ist. Es ist daher selbstverständlich, dafs sowohl in dieses wie in das Standing Orders Committee nur die ältesten und erfahrensten, speziell mit der Private Bill-Gesetzgebung vertrauten Abgeordneten vom Hause entsendet werden. Dieses letztere geschieht regelmäfsig so, dafs die betreffenden Persönlichkeiten zwar vom Hause formell freigewählt, praktisch genommen aber vom Leader of the House und dem Führer der Opposition einverständlich zur Wahl designiert werden. Die Last, die auf diesem Committee und besonders seinem Vorsitzenden ruht, ist in den letzten Jahrhunderten aufserordentlich angewachsen und die darin verrichtete Tätigkeit von eminenter Bedeutung. Man mufs sich nur daran erinnern, dafs die Private Bill Legislation den wichtigsten und gröfsten Anteil der Zentralverwaltung des Inneren Englands in sich schliefst. Vor allem ist aber auch eine genaue Kenntnis der Regeln des Hauses, seiner Zusammensetzung und erschöpfende Personalkenntnis in betreff aller Mitglieder Vorbedingung für eine Tätigkeit in diesem Committee. Denn stets mufs peinlich darauf geachtet werden, dafs alle Parteien, alle localen und sonstigen Schattierungen und Interessen, die im Hause vertreten sind, auch für die Ausschufstätigkeit nutzbar gemacht werden. Von

der Art und Weise, wie in diesem Committee die Geschäfte seit Jahrzehnten geführt werden, legt die Tatsache Zeugnis ab, daſs daselbst Abstimmungen sehr selten vorkommen und niemals Scheidung nach politischen Parteigrundsätzen stattfindet[1].

c. Das Committee on Railway and Canal Bills, aus acht Mitgliedern bestehend und samt dem Vorsitzenden von dem Committee of Selection nominiert, hat für die beiden Classen der Eisenbahn- und Kanal-Bills alle Functionen des groſsen Organisationsausschusses zu lösen.

d. Das Comittee of Public Accounts besteht aus elf vom Hause ernannten Mitgliedern (das Quorum beträgt vier) und hat die dem Hause vorgelegten Staatsverrechnungen über die im abgelaufenen Finanzjahre budgetmäſsig appropriierten Summen zu prüfen.

e. Das Committee on Public Petitions besteht aus vierzehn Mitgliedern und hat alle eingelangten Petitionen zu prüfen und dem Hause darüber periodisch Bericht zu erstatten.

f. Das Committee on Parliamentary Papers überwacht Form, Druck und Verteilung der Parlamentspapiere.

g. Hier wäre noch das Committee on Privilege zu nennen, das im Anschlusse an eine mehrhundertjährige Tradition noch immer zu Beginn der Session formell ernannt wird. Die Mitglieder werden jedoch erst bestimmt und eine Sitzung wird erst gehalten, wenn ein besonderer concreter Anlaſs dazu vorliegt[2].

h. Seit 1903 wird das eine Zeit lang auſser Function getretene Police and Sanitary Committee zu Beginn der Session durch das Committee of Selection gebildet. Es hat die Ausschüsse zur Verhandlung solcher von Localverwaltungs-Körperschaften eingebrachten Bills zu bilden, durch welche besondere Befugnisse auf dem Gebiete der Polizei- und Sanitätsverwaltung angestrebt werden.

3. Die Select Committees (Spezialausschüsse)[3].

Die dritte und zahlreichste Classe von Ausschüssen bilden die schon genannten Select Committees. Wie zuvor erwähnt,

---

[1] Vgl. Mowbray, 70 Years at Westminster, p. 267 ff. Sir John Mowbray war von 1867—1899 Chairman beider Committees.

[2] Über die alten Committees of Privilege vgl. unten S. 474 ff.

[3] Standing Orders, 54—64; Manual, p. 76—86; May, Parl. Pract., p. 378—399. Rules and Orders (1896) Nr. 325—350.

wird vor allem die ganze Arbeit der Private Bill Legislation durch solche Ausschüsse vollzogen. Aber auch für das Public Business, für die gesamte übrige Tätigkeit des Unterhauses sind diese Ausschüsse ein unentbehrliches Arbeitsmittel und zwar wesentlich in der schon oben bezeichneten Richtung. Die Select Committees sind das eigentliche und bis in das 19. Jahrhundert hinein auch einzige Organ des Hauses gewesen, das zum Zwecke des Studiums, der Vorbereitung einer Frage, die das Haus beschäftigte, regelmäfsig diente, gleichviel ob es sich um ein in Aussicht genommenes Gesetz handelte oder um eine zur Discussion gestellte administrative Mafsregel oder um den Zustand der Landes- und Reichsverwaltung oder etwa der eigenen Geschäftsordnung. Die Aufgabe eines Select Committee ist demnach ausschliefslich die der Untersuchung: damit stehen sie eben im schärfsten Gegensatze zu den Committees of the whole House. Sie sind aber dennoch mittelbare Hilfsorgane der Gesetzgebung, insofern sie für die endgültigen legislatorischen Beschlüsse des Unterhauses das Material zusammenstellen und die Anschauung der Volksvertretung über Prinzipienfragen klären, oder, wozu sie besonders berufen sind, technische Details einer im Prinzipe feststehenden gesetzgeberischen Action klarstellen. Weil nun die Select Committees vor allem Untersuchungsausschüsse sind, so wird ihnen allein von allen Ausschüssen regelmäfsig jene Summe von Rechten übertragen, die sonst das Haus allein ausübt, nämlich das Recht der Zeugenvorladung und Einvernahme jeder beliebigen vorgeladenen Person unter Eid, ferner das Recht, Documente, Acten und Urkunden, die mit einer dem Select Committee übertragenen Sache in Zusammenhang stehen, zu requirieren sowie von allen vorgeladenen Personen solche in ihrem Besitz befindliche Papiere zu erfordern. Unter den Select Committees selbst sind nun zwei Classen zu unterscheiden: die Spezialausschüsse zur Beratung der einzelnen Private Bills, und alle anderen. Die erstgenannte Classe weicht von der zweiten in Zusamensetzung, Verfahren und Vollmachten ab. Wir werden diese Art von Ausschüssen in dem Kapitel über das Private Bill-Verfahren besonders behandeln. Was nun die mit dem Public Business befafsten Select Committees betrifft, so bestehen zunächst betreffs der Zusammensetzung folgende Vorschriften. Die Ein-

setzung eines Spezialausschusses kann zu bestimmten, durch die Geschäftsordnung festgestellten Zeitpunkten jeder einzelnen Sitzung beantragt werden. Eine vorgängige Ankündigung ist in der Regel notwendig. Überdies mufs jeder Antragsteller einen Tag vor der Bildung des Committee schriftlich die Namen jener Mitglieder bekanntgeben, die er als Teilnehmer am Ausschusse wünscht und mufs sich auch vergewissern, ob die Vorgeschlagenen die Wahl annehmen werden. Diese Namen müssen dem täglichen Programme (Notice Paper) einverleibt und überdies an den dazu bestimmten Plätzen im Hause und in den Wandelgängen angeschlagen werden[1]. Auch Anträge auf Vermehrung oder Verminderung im Personalbestande von bereits bestehenden Ausschüssen müssen gleichfalls durch das Notice Paper angezeigt werden.

Daneben gibt es allerdings auch andere Methoden zur Zusammensetzung eines Select Committee. Bisweilen überträgt das Haus dessen Zusammensetzung ganz oder teilweise an andere Organe, so besonders oft in neuerer Zeit an das Committee of Selection. Bei den sogenannten Hybrid Bills ist das Regel[2]. Die geschilderte Natur dieser Untersuchungsausschüsse bringt es mit sich, dafs bei ihrer Zusammensetzung meistens keine politischen Interessen verfolgt, Parteirücksichten gewöhnlich nicht genommen werden. Es handelt sich bei der Tätigkeit dieser Ausschüsse doch fast ausnahmslos um tatsächliche Feststellungen, eventuell um Formierung bestimmter, möglicherweise einander widersprechender Anschauungen und Urteile auf Grund der Tatsachen oder Gutachten von Sachverständigen. So pflegt es in der Regel nur zu sachlicher Parteiung innerhalb des Ausschusses zu kommen: politische Parteikämpfe sind in Select Committees so gut wie ausgeschlossen. Denn sie sind von vornherein nicht als ein Mittel politischer Taktik, sondern als Hilfsorgan des ganzen Hauses gedacht.

---

[1] Committees in Immunitätsangelegenheiten (Privilege) oder Ausschüsse zur Feststellung der Gründe, aus welchen Amendements der Lords nicht angenommen werden, bedürfen keiner vorgängigen Ankündigung. In Dienstag- und Mittwochsitzungen haben von Private Members gestellte Anträge auf Nominierung von Select Committees den Vorrang, am Montag und Donnerstag Anträge der Regierung solcher Art.

[2] Hybrid Bill ist zufolge der bei solchen Gesetzentwürfen angewendeten Beratungsweise ein Mittelding zwischen Public und Private Bill.

Die Zahl der Mitglieder eines Spezialausschusses soll regelmäfsig nicht mehr als fünfzehn betragen, doch pflegt das Haus, wenn besondere Gründe vorliegen, auch einen stärkeren Ausschufs zu bilden[1]. Die für die Beschlufsfähigkeit des Ausschusses notwendige Zahl (Quorum) mufs für jedes einzelne Select Committee vom Hause bei dessen Bildung vorgeschrieben werden. In der Regel wird das Quorum auf fünf festgesetzt. Gelangt das Committee während der Sitzung unter die zur Beschlufsfähigkeit notwendige Zahl, so mufs der Clerk den

[1] Über die Zahl der Select Committees des Unterhauses und die Inanspruchnahme seiner Mitglieder für diesen Zweck während des letzten Vierteljahrhunderts gibt nachstehende Tabelle Auskunft.

Jahr	Anzahl der Select Committees	Anzahl der darin beschäftigten Abgeordneten
1878/79	33	238
1880	44	320
1881	32	259
1882	31	444
1883	19	411
1884	32	541
1884/85	30	253
1886	39	431
1887	38	306
1888	41	385
1889	35	351
1890	39	355
1891	26	296
1892	31	277
1893/94	31	344
1894	31	378
1895	32	373
1896	25	351
1897	24	325
1898	22	362
1899	17	309
1900	19	381
1901	20	342
1902	21	342
1903	18	338

Vorsitzenden daran erinnern, worauf die Committeesitzung suspendiert und vertagt wird. Die Wahl des Chairman erfolgt durch den Ausschufs in der ersten Sitzung. Die Namen der Mitglieder aller Select Committees werden fortlaufend in den Committee-Räumen und durch Anschlag im Hause kundgemacht (St. O. 58). Inbezug auf das bei den Beratungen des Ausschusses zu beobachtende Verfahren gilt als allgemeine Regel, dafs hier die Geschäftsordnung des Hauses in sinngemäfser Weise zu beachten ist. Nur in einem allerdings entscheidenden Punkte weicht das Verfahren im Committee von dem im Hause ab, nämlich darin, dafs jedem Mitglied bei jedem einzelnen Punkte auch mehr als einmal das Wort zu ergreifen gestattet ist. Diese Vorschrift ist für das Committee, in dem die vollständige Aufklärung aller bestehenden Meinungsverschiedenheiten und gründliche Discussion der Einzelheiten die eigentliche Aufgabe vorstellt, eigentlich selbstverständlich. Für alles, was Stellung von Anträgen, Amendements, Vornahme der Abstimmung betrifft, hat der Vorsitzende die von der Geschäftsordnung vorgeschriebenen, vom Speaker gehandhabten Bestimmungen genau anzuwenden. Für die zur Beratung von Private Bills eingesetzten Select Committees bestehen allerdings besondere, an anderer Stelle zu erörternde Vorschriften.

Jedes Select Committee besitzt völlige Selbstbestimmung inbezug auf die Dauer, Abschliefsung und Vertagung seiner Sitzung. Bisweilen erhält das Committee auch das Recht, sich von Ort zu Ort zu vertagen, nämlich dann, wenn seine Aufgabe mit örtlichen Untersuchungen an verschiedenen Plätzen verknüpft ist.

Was nun das Verhältnis der Sitzungen der Select Committees zu denen des Hauses betrifft, so galt ehedem der Augenblick, da das Haus sich zum Gebete anschickte, als der Moment, wo bei sonstiger Nichtigkeit aller Beschlüsse und Vorgänge in den Ausschüssen deren Sitzungen abgebrochen werden müssen. Zu diesem Zwecke besteht die uralte Übung, dafs der Serjeant-at-Arms mit lauter Stimme, durch das Haus gehend, die bevorstehende Eröffnung des Hauses durch das tägliche Gebet verkündet. Aber nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung gilt ganz im Gegensatze zu dieser alten Praxis die Vorschrift, dafs die Select Committees und alle

anderen Ausschüsse mit alleiniger Ausnahme der beiden Standing Committees auch während der Sitzungen des Hauses ihre Beratung fortsetzen können, selbst dann, wenn etwa das Haus sich plötzlich vertagt hat. Allerdings dürfen Ausschüsse nicht zusammentreten, sobald einmal das Haus vertagt ist; doch hat hier und da das Haus einzelnen Ausschüssen die spezielle Erlaubnis erteilt, auch während der Vertagung zu beraten [1].

Wie schon oben bemerkt, ist es die Aufgabe der Select Committees, eine ihnen zugewiesene Frage sachlich in Erwägung zu ziehen, darüber Beweis (evidence) aufzunehmen und dem Hause auf Grund des letzteren sowie sonstiger vom Ausschusse herangezogener Gutachten und Behelfe Vorschläge in Form eines Berichtes zu erstatten [2]. Dagegen beschäftigen sich die zur Erledigung der Private Bills eingesetzten Committees ausschliefslich mit Gesetzentwürfen. Diese letzteren sind aber als Entwürfe zu Verwaltungsverordnungen eine vollständig selbständige Art von Gesetzen, die auch eine besondere Behandlung erheischen. Dagegen findet die Zuweisung einer Public Bill an ein Select Committee in dem Sinne, in dem etwa nach den parlamentarischen Gebräuchen des Continents vollständige Gesetzentwürfe an Sonderausschüsse zur Beratung vor oder nach der zweiten Lesung überwiesen werden, regelmäfsig nicht statt. Diese Function gründlicher Discussion und Festsetzung aller Einzelbestimmungen eines Gesetzentwurfes obliegt im englischen Unterhause seit zwei Jahrhunderten fast ausschliefslich den Committees of the whole House und neben ihnen den Standing Committees on Law and on Trade. Wird aber dennoch, wie es bisweilen geschieht, eine Public Bill einem Sonderausschufs zugewiesen, so ist der Bericht des Ausschusses hierüber immer doch nur ein informativer Act, nicht ein Stadium des gesetzgebenden Prozesses.

---

[1] May, p. 390; Manual, Nr. 88, p. 80.

[2] Die von dem „Manual" gegebene Definition lautet: A select committee is composed of certain members appointed by the house to consider or take evidence upon any matter and to report there opinion for the information and assistance of the house. Vor der Erlassung der St. O. 63 im Jahre 1875 bedurfte es jedesmaliger besonderer Erlaubnis für das Committee zur Erstattung des Report und der Zeugenprotokolle.

Daher besteht die Vorschrift, dafs auch eine Bill von dem Select Committee an das Haus zurückgeleitet werden mufs, um dort nochmals der Committee-Beratung des Hauses unterzogen zu werden. Erst nach dieser darf auch bei diesen Bills die dritte Lesung vorgenommen werden[1].

Die reguläre Tätigkeit der Select Committees steht vielmehr mit der Gesetzgebung prinzipiell in der Weise in Verbindung, dafs auf Grund der erstatteten Reports, respective der in diesen Berichten aufgestellten Gesichtspunkte eine Bill, sei es von der Regierung oder von Private Members ausgearbeitet und später dem Hause vorgelegt wird. Diesem inquisitorischen Charakter der englischen Parlamentsausschüsse entspricht es, dafs, so oft die dem Committee auferlegte Untersuchung einer gesetzlich zu regelnden Materie die Einvernahme von Personen als Zeugen oder die Prüfung von Urkunden und Schriftstücken nötig macht, die Vollmacht hierzu den Select Committees regelmäfsig erteilt wird. Immerhin steht sie aber prinzipiell dem Ausschusse nicht zu, wird allerdings in den meisten Fällen als ganz selbstverständlich gegeben[2].

An dieser Stelle ist wohl der passende Ort, in kurzen Strichen das Recht der Zeugeneinvernahme durch das House of Commons überhaupt darzustellen[3]. Das Unterhaus kann durch seinen Befehl jederzeit jeden Staatsbürger vor seine Barre laden, sei es als Angeklagter, sei es als Zeuge zu erscheinen. Durch die Übertragung an ein Select Committee wird diesem letzteren die gleiche Vollmacht gegeben. Die betreffende Ladung geht durch den Clerk of the House oder durch den Clerk of the Committee hinaus[4]. Die Vorladung

---

[1] Nur solche Bills, die aus concreten Einzelheiten bestehen, pflegen bisweilen an Select Committees ohne Ausschufsberatung des ganzen Hauses überwiesen zu werden. So vornehmlich die formell als Public Bills erscheinenden, von einzelnen Ministerien vorgelegten Sammelgesetze zur Confirmation erlassener Verordnungen (provisional orders).

[2] Eine solche Vollmacht wird nur dann einem Ausschusse nicht erteilt, wenn die dadurch zu gewärtigenden Kosten nicht im Verhältnisse zur Wichtigkeit der Sache zu stehen scheinen.

[3] Standing Order, p. 86 und 87; Manual, p. 197—202.

[4] Ist der einzuvernehmende Zeuge verhaftet, so mufs dem Warrant des Speaker, ihn vorzuführen, von der Gefängnisverwaltung unbedingt entsprochen werden (May, Parl. Pract., p. 401).

vor die Barre des Hauses ist im Laufe des 19. Jahrhunderts obsolet geworden. Gegenwärtig ist die Einvernehmung durch das Committee die Regel[1]. Wenn der Vorgeladene nicht erscheint, so berichtet das Committee darüber an das Haus. Ist der gewünschte Zeuge in Haft, so erläfst der Speaker einen Befehl an den Gefängnisverwalter, ihn vorzuführen. Weigert sich ein Zeuge zu erscheinen, so begeht er dadurch das Delict des Contempt of Court und damit einen Bruch der Privilegien des Hauses. Er kann zwangsweise vorgeführt und sogleich deswegen zur Rechenschaft gezogen werden. Jeder Zeuge kann von dem Hause oder einem Committee in Eid genommen werden. Falsche Aussage vor einem Parlamentsausschufs bildet den Tatbestand des Verbrechens des Meineides. Der Speaker oder eine von ihm oder einer Standing Order oder durch speziellen Befehl des Hauses bezeichnete Person hat die Beeidigung vorzunehmen. In der Praxis ist es in der Regel der Chairman des Select Committe oder der dem Committee zugewiesene Clerk, dem diese Function obliegt. Alle zum Schutze der Reinheit von Zeugenaussagen vor Gericht bestehenden Normen und strafgesetzlichen Vorschriften sind auch auf die Zeugenschaft im Parlamente ausgedehnt[2]. Die zu Zeugenaussagen berufenen Personen werden in der Ausübung ihrer Wahrheitspflicht ganz besonders geschützt. Ein spezielles Gesetz, der Witnesses (Public Inquiries) Protection Act 1892, (55 und 56 Vict. c. 64) bedroht jeden, der einen solchen Zeugen im Zusammenhang mit seiner Aussage vor einem Untersuchungsausschusse (auch einer Royal Commission) bedroht, bestraft, beleidigt oder schädigt, mit Geld- und Haftstrafe. Eine Sessional Order des Unterhauses bestimmt desgleichen, dafs jede Beeinflussung, jeder Versuch dazu oder zur Behinderung und Abschreckung von Zeugen, die das Haus oder eines seiner Committees vorgeladen hat, „als high crime and

---

[1] Schon hier sei bemerkt, dafs jedoch den Select Committees on Private Bills die Befugnis, Zeugen zwangsweise vorführen zu lassen, in der Regel nicht zukommt.

[2] Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871 (34 und 35 Vict., c. 83).

misdemeanour" anzusehen ist und „dafs das Haus dagegen mit äufserster Strenge vorgehen werde" [1].

Die Ausrüstung der Sonderausschüsse mit solchen Mitteln macht es nun erklärlich, dafs seit Jahrhunderten durch diesen Mechanismus sehr wertvolles, die Gesetzgebung erheblich förderndes Material immer wieder beschafft, aufbereitet und so dem Hause zur Verfügung gestellt wird. In diesem Betracht hat aber die Bedeutung der Parlamentsausschüsse im Laufe des 19. Jahrhunderts wesentlich abgenommen infolge des immer mehr in Aufnahme gekommenen Institutes der Royal Commissions, der bekannten von der Regierung eingesetzten Enquêtecommissionen. Diese sind es, deren Reports unter dem Namen der „Blaubücher" in beiden Continenten allgemein bekannt und für die meisten Zweige der Staats- und Sozialwissenschaften so wertvoll geworden sind. Wenngleich an diesen Commissionen auch Mitglieder beider Häuser des Parlamentes in hervorragendem Mafse teilnehmen, so sind diese Commissions doch keine parlamentarischen, sondern Regierungsorgane. Fast alle grofsen Reformen des 19. Jahrhunderts in der inneren Verwaltung, der Steuergesetzgebung, des Unterrichtswesens, des Arbeiterschutzes und der Sozialpolitik überhaupt beruhen auf den umfassenden, oft jahrelangen Beweisaufnahmen dieser Commissionen sowie den Berichten, die sie samt dem durch Zeugeneinvernahme gewonnenen Material publizieren und dem Parlamente vorlegen. Die Möglichkeit, solche königliche Commissionen über die Parlamentssession hinaus und mehrere Jahre lang tagen zu lassen, die durch Heranziehung von wissenschaftlichen Fachmännern als Beisitzern gewährleistete vollständige Objectivität sind Vorteile, die gegenüber der auf die Session beschränkten Tätigkeit der Select Committees wesentlich ins Gewicht fallen und dazu beigetragen haben, dafs letzteren nunmehr umfassende Erhebungen seltener aufgetragen werden.

Neben solcher, vom Standpunkte der Gesetzgebung rein vorbereitenden Tätigkeit ist aber ein nicht minder bedeutungsvolles Competenzgebiet des Select Committee die Untersuchung von Beschwerden öffentlicher Natur, die, sei es durch die

[1] Manual, p. 289. Man kann leicht ermessen, welch grofse Bedeutung diesen Bestimmungen bei Untersuchung z. B. von Arbeiterverhältnissen zukommt.

öffentliche Meinung, sei es durch Anträge im Parlamente erhoben worden sind. Vor allem werden auf diese Weise beklagte Zustände in einzelnen grofsen Zweigen der Verwaltung, aber auch einzelne öffentliche Ereignisse, deren Klarstellung im staatlichen Interesse oder in den Wünschen des Hauses liegt, untersucht. Hier liegt in der Gegenwart der Schwerpunkt der Tätigkeit der Select Committees des Hauses, von der Private Bill Legislation natürlich abgesehen[1]. Als Untersuchungsorgane fungieren die Select Committees in quasijudizieller Weise und deshalb besitzt gerade hier ihr Recht auf Zeugenvorladung und Eideseinvernahme sowie auf Requisition von Acten grundlegende Bedeutung. Zu diesem Zwecke ist auch den Committees die Befugnis eingeräumt, Advocaten als Vertreter solcher Personen zum Plaidoyer zuzulassen, deren Interessen durch die Untersuchungsaction des Ausschusses in Mitleidenschaft gezogen werden.

In bezug auf die Urkundenrequisition besteht für den Ausschufs eine natürliche Schranke: Solche Acten und Documente, die das Haus selbst nur auf dem Wege der Adresse an die Krone verlangen kann, darf auch der Ausschufs nicht einfordern. Die Aussagen der Zeugen, die das Committee einvernimmt, werden stenographisch aufgenommen, täglich gedruckt und sowohl den Mitgliedern als den Zeugen, letzteren zur etwaigen grammaticalischen Revision, zugestellt. Jeder Frage an einen Zeugen im Verhör mufs im gedruckten Protokolle (Minute of Evidence) der Name des fragenden Mitgliedes vorausgesetzt werden. Dadurch wird erst die volle Öffentlichkeit des Verfahrens gesichert. Auch müssen die Namen der am Committee tatsächlich teilnehmenden Ausschufsmitglieder genau in Evidenz gehalten und im Protokolle veröffentlicht werden. Ebenso sind über die Formulierung der Fragen bei Abstimmungen im Schofse des Ausschusses genaue Journale zu führen, die dem Hause vorgelegt werden müssen. Was aber im Comittee vorgeht, bleibt insolange durch strenge Vorschrift vor jeder Veröffentlichung

[1] Beispiele: Select Committee on the Imprisonement of a Member; Report v. 30. Juli 1902, Z. 309; Select Committee on the Sale of Intoxicating Liquors to children Bill 1901; Report from Select Committee on the future Civil List of the Sovereign 1901; Select Committee on the Cottage Homes Bill 1899; Select Committee on the Aged deserving Poor u. v. a. m.

bewahrt, als nicht der Bericht seitens des Ausschusses an das Haus erstattet ist. Insbesondere darf ein Clerk oder Beamter des Hauses oder ein bei der Aufnahme des Verhöres beschäftigter Stenograph auf keinen Fall irgendwo eine Mitteilung oder Anzeige machen über die Vorgänge im Committee oder den Inhalt eines daselbst aufgenommenen Protokolles, wenn das Haus nicht hierzu besondere Erlaubnis erteilt hat[1].

Was die Anwesenheit von Fremden bei den Comitteesitzungen betrifft, so ist die Geschäftsordnung des Unterhauses darin sehr liberal; solange sich der Ausschufs nicht zur Beratung zurückgezogen hat, solange Zeugen oder Sachverständige verhört werden, ist die Verhandlung öffentlich[2]. Mitglieder des Hauses, die dem Ausschusse nicht angehören, wären eigentlich berechtigt, auch bei dieser Beratung anwesend zu sein; aber es gilt als strictes Gebot parlamentarischer Höflichkeit, dafs auch sie sich vor Beginn der Beratung zurückziehen. Hier und da wird auch ein geheimes Committee ernannt. Dann ist selbstverständlich der Zutritt allen, anch den Mitgliedern des Hauses, versagt.

Der Bericht des Committee bildet das Ende der Ausschufstätigkeit. Den Entwurf desselben auszuarbeiten, bildet regelmäfsig die Aufgabe des Chairman, doch kann auch von einem anderen Ausschufsmitgliede ein Alternativentwurf dem Ausschusse vorgelegt werden. Die Frage der Annahme des Entwurfes bildet die erste Lesung desselben. Nach Bejahung dieser Frage durch die Mehrheit wird die eine oder werden die mehreren Resolutionen, aus denen der Bericht besteht, paragraphenweise der Debatte und Abstimmung unterzogen. Hierbei können Amendements gestellt und müssen durch Abstimmung entschieden werden. Die letzte Frage lautet, „ob dies der zu erstattende Report sei“ und dies stellt die

---

[1] Vgl. Resolution vom 21. April 1837 in „Rules and Orders (1896) Nr. 349. In den meisten Fällen wird den Zeitungen diese Bewilligung erteilt und so bringt z. B. die „Times“ fortlaufend Berichte über Verhandlungen von Select Committees.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 386. Entscheidung des Speaker: Every Select Committee is at liberty, to exclude strangers if it thinks proper but it cannot exclude members of this House without first obtaining order of the House to that effect. Hansard, 1879 (247), p. 1957.

dritte Lesung im Ausschufs vor. Sehr häufig wird neben dem Berichte der Majorität noch ein besonderer Minoritätsbericht als Anhang erstattet. Der Chairman bringt den Bericht dem Hause zur Kenntnis. Diesem Report als dem eigentlichen Ziele der Committee-Tätigkeit folgt regelmäfsig das stenographische Protokoll der Zeugeneinvernahmen sowie meist ein Appendix, der solche Auszüge aus Schriften, Acten und Urkunden vereinigt, auf die sich der Report in seinem Texte ausdrücklich bezieht. Mit Erlaubnis des Hauses können auch successive mehrere Zwischenberichte erstattet werden, denen dann ein Final Report den Abschlufs gibt. Die Beratung und Beschlufsfassung über einen solchen Report seitens des Hauses wird als besonderer Punkt auf die Tagesordnung gesetzt. Hierbei kann auch eine Rücksendung des Berichtes und Neueröffnung des Ausschusses (recommitment) beschlossen werden. Der normale Verlauf ist der, dafs das Haus den Report entgegennimmt, auf den Tisch des Hauses niederzulegen und in Druck zu geben befiehlt.

Es bedarf schliefslich noch einer Darstellung des rechtlichen Verhältnisses, in welchem das Select Committee zum Plenum nach Parlamentsrecht steht. Der Hauptgrundsatz, der hier gilt, ist, dafs das Committee nur existiert und nur insoweit befugt ist, irgend etwas zu tun, als ihm in der den Ausschufs einsetzenden Order des Unterhauses die Befugnis besonders eingeräumt, die Kompetenz ausdrücklich zugewiesen ist. Diese Arbeitsanweisung (Order of Reference) ist das feste Band, durch welches das Haus den Ausschufs an seinen Willen knüpft, und zwar ist diese Anweisung stets genau und spezialisierend abgefafst und mufs strict interpretiert werden. Das Select Committee vollzieht also seine Tätigkeit sets auf Grund einer Spezial-, nie einer Generalvollmacht. Jederzeit kann das Haus ein Committee auflösen oder den ihm erteilten Auftrag widerrufen; ferner folgt aus der bezeichneten Grundlage, dafs die Tätigkeit jedes Committee mit dem Schlufs der Session unbedingt von selbst aufhört. Gewifs ist es häufig vorgekommen, dafs ein Committee dann in der nächsten Session mit derselben Aufgabe wieder ernannt worden ist; aber dieser Ausschufs ist ein neues Organ und kann seinen Bericht nicht auf das unvollendete Material, das aus dem Ausschusse der vorigen

Session vorhanden ist, stützen; es darf höchstens letzteres als Appendix zu einem eigenen Berichte hinzufügen. Jedoch kann das Haus diese Consequenz aus der strengen Auffassung der Abgeschlossenheit der Session dadurch umgehen, dafs es die Vorlegung jenes nicht zu einem Report gediehenen Materiales befiehlt und dem Committee besonders aufträgt, nunmehr auf dieser Grundlage Bericht zu erstatten.

Das Verhältnis zwischen Plenum und Committee als das des Mandanten und Mandatars findet endlich seinen klarsten Ausdruck in dem parlamentarischen Rechtsinstitut der Instruction. Die strenge Gebundenheit des Ausschusses an seine Spezialvollmacht kann zu der Eventualität führen, dafs entweder eine Ausdehnung der Tätigkeit des Ausschusses in bestimmter Richtung gewünscht oder aber auch, dafs trotz der speziell gefafsten Anweisung diese noch zu weit erscheint und vom Hause eine Einschränkung in bestimmter Richtung verlangt wird. Beiden Fällen hilft die Instruction ab. Die Instruction ist ein Antrag, der, wie der Name besagt, dem Committee eine besondere Arbeitsanweisung erteilt. Ein derartiger Antrag mufs vorher angemeldet werden und wird auf die Tagesordnung gesetzt. Der Ausschufs ist an die Einhaltung dieser Instruction streng gebunden.

4. Joint Committees[1].

Schliefslich mufs noch einer Abart von Committees kurz gedacht werden, die eigentlich über den Geschäftskreis des Unterhauses hinausragen. Es sind dies die Joint Committees, die aus Lords und Commons durch Delegation beider Häuser gebildet werden. Ein solches Joint Committee mufs aus einer gleichen Anzahl von Lords und Abgeordneten gebildet werden. Die Grundlage für die Entstehung eines solchen Organes bildet eine Botschaft der Commons an das Oberhaus und die Annahme des Vorschlages durch eine Resolution der Lords oder umgekehrt auf Grund der Initiative des Oberhauses. Es liegt in der Natur dieses Ausschusses begründet, dafs einem solchen ein bindender Auftrag von einem der beiden Häuser nie auf-

---

[1] Manual, p. 87 und 88. Vgl. als ein Beispiel solcher Ausschüsse Report of Joint Committee on the Presence of the Sovereign in Parliament, 1901.

erlegt werden kann[1]. Zeit und Ort der Beratung werden durch das Oberhaus festgesetzt, das Verfahren folgt der in den Select Committees der Lords beobachteten Ordnung. Wird eine Bill einem solchen Joint Committee überwiesen, so mufs die vom Ausschufs reportierte Bill erst wieder vor das Committee des ganzen Hauses gelangen und den weiteren regelmäfsigen Legislationsprozefs durchmachen. Diese Ausschüsse kommen nur selten vor und haben eigentlich blofs für die Beratung von Private Bills sowie der sogenannten Hybrid Bills, ferner zur Discussion der Bestimmungen des Parlamentsrechtes über den Geschäftsverkehr zwischen beiden Häusern einige praktische Bedeutung. Daneben kommt es auch hier und da noch vor, dafs das House of Commons einem Select Committee die Erlaubnis erteilt, mit einem parallel zu ihm eingesetzten Ausschusse der Lords in Verbindung zu treten.

5. Die Ausschufs-Beratungsform des ganzen Hauses[2].

Zur Vollendung der Übersicht über die Organisation des Unterhauses im rechtlichen Sinne mufs noch auf die schon oben erwähnte Tatsache zurückgegangen werden, dafs im House of Commons zwei verschiedene Formen der Beratung des ganzen Hauses bestehen. Die historische Grundlegung dieser Ordnung beschäftigt uns an anderer Stelle; hier ist nur das geltende Recht darzustellen. Selbstverständlich kann es nur darauf ankommen, darzustellen, worin die Abweichung jenes zweiten Verfahrens, nämlich des Ausschufsverfahrens im Hause, von dem Verfahren des Hauses im technischen Rechtssinne dieses Wortes besteht. Es ist vor allem von Wichtigkeit, klarzustellen, in welcher Weise das Committee-Verfahren des Unterhauses durch die Geschäftsordnung geregelt ist und welche Stellung es in der gesamten Arbeitsordnung des Unterhauses einnimmt.

Diese Einrichtung besteht nun, wie schon der Name besagt, darin, dafs regelmäfsig das ganze Haus sich von Fall zu Fall als Ausschufs konstituiert; während factisch in der Zusammen-

[1] May, Parl. Pract., p. 399.

[2] Standing Orders, p. 51—53; Manual, p. 66—76; May, Parl. Pract., p. 360—372.

setzung des beratenden Körpers nichts geändert wird, wird dieser selbst etwas anderes im Rechtssinne. Äufserlich betrachtet ist also dieses Committee nur eine Form, eine juristische Fiction; die grofse Veränderung, die aber durch die Verwandlung des Hauses in einen Ausschufs stattfindet, liegt ausgedrückt in wenigen besonderen Normen, die nunmehr für Debatte und Beratung der Abgeordneten platzgreifen.

Was zunächst die Veranlassung zur Einsetzung eines solchen Ausschusses, d. h. also zur Verwandlung des Hauses in einen solchen, und was den Wirkungskreis des letzteren betrifft, so ist kein einzelnes Stück der Beratungsgegenstände des Unterhauses grundsätzlich von der Form der Committeeberatung ausgenommen. Immerhin läfst sich aber nach der Praxis des 19. Jahrhunderts eine bestimmte Grenze für die Competenz dieser Ausschüsse ziehen. Die eigentliche Function derselben ist nämlich die Beschlufsfassung und die dazu erforderliche Deliberation, nicht aber die Untersuchung eines Tatbestandes, wie dies früher oft der Fall gewesen [1]. In bestimmter Richtung ist die Ausschufsberatung des ganzen Hauses vorgeschrieben: es ist ausdrückliche Vorschrift, dafs alle Anträge, welche Steuern, Staatsanlehen oder überhaupt Einnahmen und Ausgaben des Staates betreffen, in solchen Ausschüssen zuerst beraten und beschlossen werden müssen, ehe die betreffenden Vorlagen an das Haus als solches gebracht werden [2]. Endlich ist es Regel, dafs jedes einigermafsen wichtigere allgemeine Gesetz (Public Bill) nach der zweiten Lesung in einem solchen Ausschusse des ganzen Hauses durchberaten werden mufs.

Der Beginn der Tätigkeit des Committee of the whole House mufs nach der diesem eigentümlichen Natur notwendigerweise ein reiner Formalact sein. Im tatsächlichen Verlaufe der Dinge erscheint dieser letztere natürlich als ein Stück in der Tagesarbeit des Unterhauses und demgemäfs als ein Punkt in der Reihenfolge der Geschäfte, wie sie in dem Sitzungs-, resp. Tagesprogramm aufgestellt ist. Hier ist nun zweierlei möglich:

---

[1] Vgl. die letzten Fälle aus dem Anfang des 19. Jahrhunderts bei May, Parl. Pract., p. 362.

[2] Dies ist durch besondere gesetzliche Bestimmung auch auf die Beratung der Rechnungslegung seitens der indischen Regierung ausgedehnt (Government of India Act, 1858; 21 und 22 Vict. c. 106, p. 23).

entweder bildet die Einsetzung eines solchen Ausschusses bereits ein Stück der im vorhinein festgestellten Sitzungs- und Tagesordnung, oder es wird ohne vorherige Ankündigung im Verlaufe der geschäftsordnungsmäfsig stattfindenden Beratung ein Antrag gestellt, dafs das Haus irgend einen Gegenstand sogleich in Form solcher Ausschufsberatung in Erwägung ziehen möge.

Die Möglichkeit, solchermafsen jederzeit einen Ausschufs aus dem ganzen Hause zu bilden, ist zwar grundsätzlich frei, praktisch genommen aber durch die Bestimmungen über die Festsetzung der Sitzungs- und Tagesordnung erheblich beschränkt. In aller Regel erfolgt die Verwandlung des Hauses in die Form des Ausschusses vielmehr auf Grund der Tagesordnung selbst; und zwar ist hierbei wieder zweierlei zu unterscheiden: erstens nämlich der Fall, wenn der Beschlufs auf Beratung eines Gegenstandes in einem Committe of the whole House an einem künftigen Tage gefafst und demgemäfs als Punkt auf die Tagesordnung einer künftigen Sitzung gestellt wird; zweitens der Fall, wo durch die Geschäftsordnung selbst mittels genereller Normen bestimmt wird, dafs für bestimmte Gegenstände die Verhandlung durch das Haus als Ausschufs regelmäfsig ohne weiteren Antrag, d. h. also ex lege einzutreten habe. Letzteres ist der Fall für die gesamte der Feststellung des Budget gewidmete Tätigkeit des Hauses sowie für alle mit Steuern und Ausgaben des Staates sich befassenden Bills. Die näheren Bestimmungen hierüber folgen besser erst in den Abschnitten über die Tagesordnung und die Budgetberatung.

Der Übergang von der Plenarversammlung zur Beratung des Hauses in Ausschufsform bedarf um so mehr gewisser begleitender Handlungen, die den Augenblick des Überganges mit aller Schärfe markieren, als ja rein äufserlich betrachtet dieser Übergang selbst doch nichts anderes als eine juristische Fiction vorstellt. Diesem Zweck dienen vor allem drei Begleitumstände:

1. Der Wechsel im Vorsitz, indem an die Stelle des Speaker der zu Anfang der Session vom Hause bestellte permanente Chairman of the Committees tritt. Gleichzeitig verlassen Speaker und Clerk of the House den Beratungssaal.

2. Die ausdrucksvolle symbolische Handlung der Entfernung des Szepters. Mit dem Übergehen des Hauses in das Aus-

schufsstadium wird das Szepter, das bis dahin offen auf dem Tische liegt, in den Behälter unter den Tisch gelegt, so dafs es den Blicken entzogen bleibt;

3. nimmt der nunmehrige Vorsitzende des Hauses seinen Platz am oberen Ende des Tisches ein und zwar ohne Robe, in gewöhnlicher Kleidung. Der Stuhl des Speaker bleibt leer.

Bei lange andauernden Sitzungen kann der Vorsitz vom permanenten Chairman abgegeben werden und zwar kann grundsätzlich jedes Mitglied zum Vorsitz berufen werden, wobei gewohnheitsmäfsig ein im Hause anwesender Minister den Vorschlag erstattet. Die neue Geschäftsordnung hat aber, wie schon oben bemerkt, auch dem Chairman einen permanenten Stellvertreter gegeben.

Die Beschlufsfähigkeit des Hauses als Committee ist an die für das Plenum geltende Zahl von vierzig anwesenden Abgeordneten geknüpft[1]. Das Verfahren in dem Ausschusse des ganzen Hauses weicht nur in drei Punkten von dem der Haussitzung im rechtlichen Sinne ab. Erstens bedarf es keiner formellen Unterstützung des von einem Mitgliede gestellten Antrages (seconding); zweitens: Die sogenannte Vorfrage (previous Question) darf nicht gestellt werden[2]; drittens: Zu demselben Punkte kann jedes Mitglied mehrmals das Wort ergreifen; viertens: Die Cloture kann nur unter Vorsitz des Chairman oder Deputy-Chairman angewendet werden. Den Vorsitz führt der Chairman of Committees oder sein Stellvertreter, oder in Verhinderung beider einer der Temporary Chairmen, in letzter Linie jenes Mitglied, das vorgeschlagen und im Falle mangelnder Einstimmigkeit durch Abstimmung des Hauses gewählt wird[3].

Die Dauer der Beratung in einem solchen Ausschusse des ganzen Hauses unterliegt zunächst, wie die Sitzung überhaupt,

---

[1] So schon Scobell, Memorials (1670), p. 36.

[2] Vgl. über die previous Question unten S. 496 ff.

[3] Bis 1800 gab es einen Chairman of Committees als besoldetes Organ des Hauses nicht. Schon seit der Revolution war es aber üblich, dafs der Vorsitz in den beiden wichtigsten Committees — den Budgetsitzungen des Hauses — durch mehrere Jahre von demselben Mitgliede geführt wurde. Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts führt dieses Mitglied bereits den Namen des Chairman of Ways and Means.

den allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnung. Überdies besteht ein besonderes Verfahren zum Zwecke der Aufhebung der Ausschufssitzung und Rückverwandlung des Committee in das Plenum im Rechtssinne. Mafsgebend ist hierbei der streng festgehaltene Grundsatz, dafs ein solcher Ausschufs des ganzen Hauses doch nicht befugt ist, seine Sitzung oder Debatte aus eigenem Rechte zu schliefsen oder zu vertagen. Darin liegt selbstverständlich wieder nur eine Fiction; denn Haus und Committee sind ja in diesem Falle identisch. Zudem spricht sich darin auch eine Abweichung vom Typus des Committee aus, denn Ausschüsse können bekanntlich ihre Sitzungen jederzeit selbst vertagen. Der Grund liegt eben darin, dafs dieses Committee doch wieder in diesem einzelnen Betracht als Plenum empfunden wird, und für dieses gilt die alte, erst in neuerer Zeit eingeschränkte Bestimmung, dafs zur Beendigung jeder Sitzung ein besonderer Beschlufs des Hauses gehört. Die durch die bezeichnete Bestimmung zum Ausdruck gelangende Fiction von der völligen Unselbständigkeit des Committee of the whole House führt dann zu einer weiteren Fiction, nämlich zu dem sogenannten Ausschufsbericht (Report) sowie zur obligatorischen Einholung der Erlaubnis weiterer Tagung des Committee. Das Ende der Ausschufssitzung mufs dadurch markiert werden, dafs der Chairman dem Hause seinen Bericht erstattet und das Haus bittet, eine weitere Verhandlung des Ausschusses zu gestatten. Es wird wieder fictiv angenommen, dafs das Plenum von den Verhandlungen des Committee erst in Kenntnis gesezt werden müsse, um auf Grund dieses Berichtes die weitere Tagung des Ausschusses zu gestatten. Diese Formalien, die dadurch, dafs Haus und Committee factisch betrachtet stets dieselben Personen sind, fast wie komische und unnötige Zeremonien anmuten, haben aber vor allem den Zweck, das Ausschufsstadium einer Beratung scharf abzugrenzen von den übrigen Geschäften des Hauses. Die eigentliche Bedeutung dieser Formalien liegt jedoch, wie später bei der Darstellung der Beratung von Gesetzentwürfen gezeigt werden wird, darin, dafs sie als Einsatzpunkte und Bindeglieder fungieren für die parlamentarische Taktik der Parteien. Sie fungieren gewissermafsen als die Haken, an welchen wichtige Functionen parlamentarischer Tätigkeit befestigt werden.

Der Bericht des Vorsitzenden über die Tätigkeit des Ausschusses an das Haus, das durch Herbeirufung des Speaker und Auflegung des Szepters constituiert erscheint, bedeutet das Ende der Ausschufssitzung. Es wird dabei fingiert, als ob der Chairman, indem er den Bericht erstattet, dem Hause etwas vortrüge, was diesem noch nicht bekannt ist. Der im Committee regelmäfsig zu stellende Antrag auf Berichterstattung bedeutet also soviel wie Antrag auf Schlufs der Committeesitzung. Dieser Antrag mufs in stets genau vorgeschriebenem Wortlaut eingebracht werden und lautet dahin, „dafs der Chairman über den gemachten Fortschritt Bericht erstatte und das Haus um die Erlaubnis einer weiteren Tagung des Ausschusses bitte.“ Diese Form ist analog dem im Plenum gestellten Antrag auf Vertagung der Debatte. Denn durch ihn soll die Tätigkeit des Ausschusses nur suspendiert, nicht beendigt werden. Der Chairman erstattet diesen Bericht, indem er sich an den Speaker wendend die formelhafte Mitteilung macht, „dafs das Committee Fortschritte gemacht habe und bitte, zu einer bestimmten Zeit weitertagen zu dürfen [1].“ Jederzeit kann aber auch ein zweiter Antrag im Committee zur Beendigung der Sitzung gestellt werden dahingehend, „dafs der Chairman jetzt seinen Platz verlasse.“ (that the Chairman do now leave the chair.) Diese Formel ist weitergehend und hat im Falle ihrer Annahme zur Folge, dafs der betreffende Punkt der Tagesordnung — Beratung dieses oder jenes Gegenstandes in einem Committe of the whole House — vollständig fallen gelassen wird, so dafs es eines erneuten Beschlusses des Hauses auf Wiedereinsetzung des Committee zum Zwecke der Beratung der betreffenden Vorlage bedürfte, um die Ausschufsberatung weiter zu spinnen. Im ersteren Falle ist es die Bitte an das Plenum um Gestattung weiterer Tagung und deren Gewährung, was das Fortarbeiten des Ausschusses sichert. Wird der auf diese Bitte lautende Teil der vorhin angegebenen Formel ausgelassen, so wird dasselbe Resultat erzielt, wie es die zweite Formel nach sich zieht: nämlich völlige Beseitigung der betreffenden Ausschufsberatung. Diese An-

[1] Die Formel lautet: „to report progress and ask for leave, to sit again.“

träge werden noch im Ausschusse selbst oder, besser gesagt, in der Ausschufsversammlung des ganzen Hauses gestellt und entschieden[1]. Ihre Annahme führt, praktisch genommen, wie schon oben bemerkt, die technische Rückverwandlung des Ausschusses in das Plenum herbei.

Siebentes Capitel.

Geschichte des Committeewesens im Unterhause.

Die historische Entwicklung der Committee-Organisation des englischen Unterhauses, aus welcher der oben geschilderte gegenwärtige Zustand hervorgegangen ist, gehört zu den merkwürdigsten Erscheinungen der Parlamentsgeschichte und hängt unlöslich zusammen mit einigen grundlegenden Tatsachen der englischen Verfassungsgeschichte überhaupt. Die älteste Periode in der Geschichte des Unterhauses gibt unzweifelhafte, wenn auch spärliche Kunde über die Mitwirkung von Ausschüssen an der Arbeit des Parlamentes. Als Ansatz dazu kann man die seit Edward I. regelmäfsig vollzogene Wahl der sogenannten Triers and Examiners of Petitions ansehen, von der schon oben das Nötige gesagt wurde. Die erste Aufgabe aber, zu der allem Anscheine nach häufig ein Ausschufs aus dem Unterhause gebildet wurde, ist die Redigierung von Statuten auf Grund der im Parlamente eingebrachten und von der Krone bewilligten Petitionen des Unterhauses. So wird 1340 ein Joint Committee von Lords und Commons gebildet, dem solche Aufgabe zugewiesen wurde[2]. 1406 wird verlangt, dafs „certain de les communs“ bei der Ingrossierung der Statuten anwesend sein sollen. Im Jahre 1340 wird ein Committee eingesetzt zur Prüfung der Rechnungen über die Verausgabung der letztbewilligten Subsidie[3]. Sobald aber die Journale und Berichte über die Sitzungen des Unterhauses beginnen, also in der Mitte des 16. Jahrhunderts, erscheint das Committee als ein regelmäfsiges Organ des Unterhauses. Der gewöhnliche Vorgang dabei ist der, dafs Gesetzentwürfe einem oder zwei Mitgliedern zur Berichterstattung oder Formulierung überwiesen werden[4]. Gleichzeitig finden wir besondere Ausschüsse zur Conferenz der Commons mit den Lords ernannt zum Zwecke der Untersuchung von Zuständen oder, wie z. B. im ersten Regierungsjahre der Königin Maria, einen Ausschufs von sechs Mitgliedern zur Prüfung der Wählbarkeit eines Abgeordneten.

---

[1] Das fortwährende Wechseln in der Stellung dieser beiden Anträge, die nicht hintereinander zweimal eingebracht werden durften, war früher ein Kriegsmittel der Obstruction, dem durch die neue Geschäftsordnung ein Ende bereitet wurde.

[2] Rot. Parl., II. p. 113.

[3] Rot. Parl., II. p. 130.

[4] Z. B. House of Commons Journals, I. p. 5 und 6: „The Bill for levying fines in the county palatine of Chester: committed to Mr. Hare.“

Das Charakteristische der damaligen Parlamentsübung in betreff der Ausschüsse ist, dafs dieselben gewählt wurden, damit sie den Text solcher Bills redigieren, über die das Haus unter sich einig geworden ist und die dann in der vom Committee geschaffenen, verbesserten Form vom Hause ratifiziert werden. So berichtet Sir Thomas Smith, der in seinem bekannten vortrefflichen Werke die Parlamentspraxis um die Mitte des 16. Jahrhunderts fixiert hat[1]; er gibt aber weiter noch eine genaue Schilderung der Stellung der Ausschüsse. „Es geschieht bisweilen," sagt Smith, „dafs einem Teile einer Bill zugestimmt wird, während ein anderer viel Gegnerschaft und Zweifel findet, und man denkt, wenn dieser verbessert würde, so würde es gehen. Dann wählen die Abgeordneten gewisse Ausschufsmitglieder aus ihrer Mitte, die für und gegen die Bill gesprochen haben, damit diese sie verbessern und in diesem verbesserten Zustande zurückbringen in der Gestalt, auf die sie sich einigen, und das hat zu geschehen, bevor die Bill ingrossiert wird. Die Einigung der Ausschufsmitglieder bildet kein Präjudiz für das Haus, sondern in letzter Linie wird dieses die Bill annehmen oder sie verwerfen, wie es ihm gutdünkt, was immer auch sonst der Ausschufs getan hat[2]." Diese Darstellung wird ergänzt durch Hookers Bericht: „Wenn eine Bill einem Committee anvertraut ist, so haben die Mitglieder dieses Committee nicht die Autorität, einen endgültigen Beschlufs zu fassen, sondern sie sind nur berechtigt, Ordnung zu schaffen, zu prüfen und Verbesserungen herzustellen in betreff der Sache, die ihnen anvertraut ist, und über alles, was sie tun, müssen sie dem Hause wieder Bericht erstatten, durch welches die Bill erst beratschlagt wird"[3]. Im Jahre 1572 enthält das Journal die erste Aufzeichnung, dafs eine Bill einem wirklichen Ausschufs überantwortet wurde.[4] Aber die vorstehenden Zitate

---

[1] Commonwealth, Book II., c. 1—3.

[2] Wichtig ist es, den doppelten Sinn zu beachten, in dem das Wort „Committee" in der älteren Parlamentssprache gebraucht wird. In alter Zeit ist nicht der Ausschufs als Ganzes, sondern jedes einzelne Mitglied mit dem Worte Committee gemeint und ein Ausschufs wird bezeichnet als „The Committees (die Mitglieder) to whom the bill is committed." Die Bildung dieses Wortes ist genau dieselbe, wie in zahlreichen anderen englischen Worten, in denen der Empfänger in einem wechselseitigen Obligationsverhältnis bezeichnet wird: trustee, lessee, nominee und appointee. Daher wird der Ausschufs in den alten Quellen gewöhnlich „the Committees" genannt. Bald kam dann auch der Gebrauch auf, die Gesamtheit derjenigen, denen eine Bill committiert wird, als „Committee" im abstracten Sinne zu bezeichnen. Immer aber drückt das englische Wort mit aller Schärfe das Mandatsverhältnis aus und nicht den repräsentativen Charakter, der in dem deutschen Worte „Ausschufs" liegt.

[3] Mountmorres, p. 147—148.

[4] Journals, I. p. 95. Es heifst daselbst zum 16. Mai 1572: „The Bill against fraudulent Conveyances and secret Estates of land. The second Reading, and committed unto Sir Henry Gates, Sir Nicholas Arnolde,

zeigen, dafs es sich dabei um eine längst in Gebrauch stehende Form parlamentarischen Tuns handelt. Tatsächlich finden wir in den Sitzungsberichten von D'Ewes Ausschüsse als ein unentbehrliches Requisit der parlamentarischen Arbeit in vielseitiger Anwendung. D'Ewes schildert die Überweisung der Bill an einen Ausschufs und die Zusammensetzung desselben in folgender Weise (es handelt sich um eine Bill, die in zweiter Lesung dem Hause vorliegt): „Der Clerk des Hauses steht auf, nachdem er den Titel und und die Bill gelesen hat, überreicht dieselbe mit einem Breviat, das den Inhalt der Bill kurz angibt und an derselben befestigt ist, dem Speaker, indem er ihm die Hand küfst. Dieser erhebt sich hierauf mit unbedecktem Haupte, liest den Titel der Bill und das Breviat vor und sagt: Das ist die zweite Lesung. Und dann, nachdem er eine Weile ausgesetzt hat und, wie dies wahrscheinlich ist, keiner gegen die Bill spricht, so legt er die Frage auf Überweisung an einen Ausschufs in folgender Form vor:" Und nun wird die Abstimmung geschildert. Dann fährt der Bericht fort: „Und darauf nennt jedes von den anwesenden Mitgliedern, das Lust dazu hat, solche andere Mitglieder des Hauses mit Namen, wie es ihm beliebt, auf dafs sie Mitglieder des Committee würden. Und der Clerk schreibt diese Namen auf oder soll wenigstens so viele davon aufgeschrieben haben, als er gebührender Weise kann. Und wenn eine genügende Anzahl von Committees genannt ist, deren Namen der Clerk aufgenommen hat, dann fordert der Speaker das Haus auf, Zeit und Ort der Beratung des Ausschusses anzugeben, wovon zweifellos der Clerk auch Aufzeichnung macht, und dann liest er, nachdem Ruhe im Hause hergestellt ist, die Namen der Ausschüsse sowie Zeit und Ort ihrer Beratung nochmals vor[1]."

Einen sehr merkwürdigen Grundsatz in betreff der Zusammensetzung dieser Ausschüsse erfahren wir gleichfalls aus D'Ewes. Vom letzten Parlament der Königin Elisabeth im Jahre 1601 ist nämlich eine Debatte überliefert, in welcher der Grundsatz aufgestellt wird, dafs es gegen die Geschäftsordnung des Hauses sei, solche Mitglieder, die gegen eine Bill überhaupt gesprochen und gestimmt haben, zu Mitgliedern des Ausschusses zu ernennen, der zur Beratung dieser Bill eingesetzt wird. Wohl aber kann derjenige, der im Committee gegen die Bill spricht, hernach auch im Hause das Wort ergreifen. Denn, wie ein Mitglied in jener Debatte sagte, „dadurch, dafs das Haus eine Bill einem Ausschusse überweist, läfst es das Wesen derselben (the body thereof) zu, obgleich noch im Hause über einige Unvollkommenheiten des Entwurfes Meinungsverschiedenheiten bestehen, und daher wird die Bill einigen auserwählten Männern in Trust gegeben, damit sie alles das, was sie darin unvollendet finden, reformieren und verbessern. Und es wird angenommen, dafs derjenige Abgeordnete, der gegen die Überweisung einer Bill stimmt, prinzipiell gegen die Bill ist und daher soll das Haus meiner Meinung nach nicht gestatten, dafs ein

---

Mr. Recorder, Mr. Monson, Mr. Fenner, Mr. Edward Stanhope, Mr. Snagge; to meet in Lincolns Inn Hall this afternoon at 2 of the clock and to return the Bill to-morrow."

[1] D'Ewes, Journals, p. 44.

solcher Abgeordneter Mitglied des Ausschusses werde[1]." Man sieht aus diesen Worten und dem entsprechend gefafsten Beschlusse des Hauses klar, als was damals ein Committee des Hauses aufgefafst wurde: als ein untersuchendes technisches Hilfsorgan des Hauses, keineswegs aber als ein Factor der Beschlufsbildung. Im übrigen finden wir Committees für alle möglichen Bills und die verschiedensten Zwecke eingesetzt: Ausschüsse zur Abhaltung einer Conferenz in betreff einer aufserordentlichen Geldhilfe zu Kriegszwecken, zur Beratung von Amendements der Lords, zur Entscheidung bestrittener Wahlen, zur Beratung von Bills über Saatbestellung, über Errichtung von Correktionshäusern und zahllose andere Gegenstände[2]. Kurz, das Committee erscheint in den Parlamenten der Königin Elisabeth als ein für die ganze legislative Tätigkeit unentbehrliches Organ mit informativer und inquisitorischer Competenz[3]. Diese Committees sind sämtlich wirkliche Ausschüsse, Select Committees. Ihre völlige Abhängigkeit vom Hause wird einmal in einer Debatte treffend dahin charakterisiert, dafs sie ein „künstliches Gebilde seien, das aus dem allgemeinen Körper des Hauses heraus geschaffen sei und von dem nichts übrig bleibe, sobald es die ihm übertragene Aufgabe gelöst"[4]. Die Committees tagen anfangs aufserhalb des Hauses in verschiedenen Staatsgebäuden, so in der Star Chamber, in Whitehall oder in den Zunftgebäuden der Juristen, im Temple, in Lincolns Inn. Aber bald finden wir auch ein besonderes Conferenzzimmer im Hause genannt (Committee Chamber). Das Verfahren zeigt bald alle Einrichtungen, wie sie heute noch in Geltung stehen, vor allem, dafs im Committee zum Unterschiede von der Plenarversammlung jedem Mitglied freisteht, so oft zu einer Sache zu sprechen, als ihm beliebt. Als Quorum wird zuerst die Hälfte der entsendeten Mitglieder, später die Zahl acht festgesetzt. Den Schlufs des Verfahrens bildet der Report. Sehr häufig

---

[1] D'Ewes, Journals, p. 634.

[2] D'Ewes, Journals, p. 386, 593, 569 u. a. O.

[3] Es zeigt sich bei Durchforschung der Journals von D'Ewes, dafs damals nur eine Classe von Bills vom Committment befreit war. Es sind dies die von den Lords herabgelangten Bills. D'Ewes gibt die dafür bestehende Regel folgendermafsen bekannt: „Wenn eine Bill", sagt er, „einmal das Oberhaus passiert hat, in dem doch neben den Lords der gröfsere Teil der Richter als Beistände sitzen, da dürfte wohl kein Bedürfnis mehr nach solcher Prüfung vorhanden sein, dafs Änderungen oder Zusätze gemacht werden. Denn jedes von beiden Häusern zeigt sich immer so eifrig, mit dem anderen in festem Zusammenhange zu bleiben, dafs, wenn eine Bill eines der beiden Häuser passiert hat und dem anderen zugesendet wird, sie meistens passiert und weder verworfen noch abgeändert wird, es sei denn, dafs sehr gewichtige Gründe infolge reiflicher Erwägung hervorkämen, und auch solches geschieht gewöhnlich nicht, ohne dafs vorher eine Conferenz erbeten und gehalten wird, damit auf solche Weise volle Satisfaction demjenigen Hause gegeben werde, von dem die so zurückgewiesene oder geänderte Bill ausgegangen." D'Ewes, Journals, p. 186.

[4] D'Ewes, Journals, p. 335, 635.

kommt es vor, dafs der Ausschufs eine völlig neue Bill vorlegt, die dann sogleich der ersten und zweiten Lesung unterzogen wird. Das Committee hat das Recht, Subcommittees einzusetzen. Die Committees tagen regelmäfsig nachmittags, um nicht mit den Sitzungen des Hauses zu collidieren[1].

Die Gröfse dieser Ausschüsse ist sehr verschieden, doch lassen sich äufserlich zwei Hauptgruppen unterscheiden: die einen bestehen aus drei, vier, sechs, zehn bis fünfzehn Mitgliedern, die anderen dagegen aus dreifsig bis vierzig namentlich aufgezählten Abgeordneten, denen aber überdies noch bestimmte Classen von Abgeordneten beigeordnet werden, z. B. alle Advocaten (Gentlemen of the long robe), fast regelmäfsig alle Mitglieder des Privy Council, die Abgeordnete sind, oder die Abgeordneten von London oder von Yorkshire oder alle Ritter der Grafschaften. Manchmal werden auch geographische Unterscheidungen gemacht. So werden die Abgeordneten nördlich von Trent, die der Cinque Ports und andere mehr delegiert. Diese grofsen Ausschüsse werden nur zur Beratung besonders wichtiger Angelegenheiten gebildet. Sehr bald sehen wir aber noch ein zweites Moment hinzutreten, das sie von der ersten Classe der kleineren Committees unterscheidet. Es wird nämlich solchen grofsen Ausschüssen eine bestimmte Art von Bills oder Geschäften des Hauses für die ganze Session überwiesen. Zuerst wird im Jahre 1571 ein Committee gebildet „zur Beratung der der Königin zu gewährenden Subsidie", ferner ein Committee „for matters of Religion" und ein dritter Ausschufs für Beschwerden und Petitionen (Motions of Grievances and Petitions)[2]. Überdies waren alle Wahlanfechtungen einem besonderen Ausschusse (neun Mitglieder) zugewiesen worden. In diesen Ausschüssen liegt nun der fruchtbare Keim für die Entwicklung der drei historischen Grand Standing Committees über Religion, über Landesbeschwerden und Wahlen.

Alsbald tritt ein drittes Moment hinzu: das der Dauer über die ganze Session. Die Ausschüsse werden damit zu den grofsen stehenden Committees des Unterhauses[3]. Schon 1581 wird ein Ausschufs für die ganze Session zur Erledigung aller bestrittenen Wahlen eingesetzt. In den Parlamenten

[1] Journals of the House of Commons, I. p. 150, 153, 273 u. a. m. Zum 26. März 1604 (p. 153) heifst es: „Note, that committees being once named, and a place appointed for their meeting, by the House, may from time to time, until the Report of their proceedings be made, adjourn and alter their place and time of Meeting and select such Subcommittees from amongst themselves as they shall find cause, for any particular purpose or service, to be assigned by themselves, or the House, upon their report."

[2] House of Commons Journals, I. p. 83; D'Ewes, p. 156--158. Merkwürdigerweise berichtet D'Ewes (p. 179) aus dieser Session noch von einem besonderen Committee zur Ordnung der Reihenfolge der vorzunehmenden Bills. Ein ähnlicher Tagesordnungs-Ausschufs wird zur Session von 1625 beurkundet. (Commons Debates 1625, ed. by R. Gardiner, p. 11.)

[3] Vgl. darüber die gründliche Abhandlung Professor Jamesons „Origin of the Standing Committee System in the American Legislative Body", Political Science Quarterly (Columbian College), 1894, p. 245.

von 1584, 1585, 1586, 1587 bis 1588 wird stets ein Committee Touching Matters of Privilege für die Session eingesetzt. Noch sind diese Ausschüsse verhältnismäfsig gering an Zahl der Mitglieder. Im Parlamente von 1589 finden wir je ein Committee on Privilege und eines „on Writs and Returns", das heifst über Wahlstreitigkeiten. Seit 1592 finden wir diese beiden Aufgaben einem grofsen Ausschusse vereinigt übertragen, der alle Privy Councillors und 32 namentlich genannte Mitglieder vereinigt [1].

Neben diesen Committees, die, wenn auch in Gröfse verschieden, doch noch immer wirkliche Select Committees waren, tritt aber noch eine dritte Beratungsform des Unterhauses hervor, das sogenannte General Committee, auch Grand Committee genannt, das heifst ein Ausschufs, der so viele Mitglieder besitzt, als das ganze Haus Abgeordnete enthält. Er wird als General Committee 1592 zuerst erwähnt als zur Beratung der gesamten Finanzfragen eingesetzt. Im Verlaufe des Berichtes wird erwähnt, dafs der Speaker nicht im Chair safs. In der Session vom Jahre 1601 wird gleichfalls die Beratung der Subsidien in einem Committee des ganzen Hauses vorgenommen, wobei der Clerk im Chair sitzt [2]. Aber diese Form der Tätigkeit des Hauses bleibt noch längere Zeit im Hintergrunde. In den Parlamenten Jacobs I. und Carls I. und auch noch darüber hinaus ist es noch die Regel, dafs Bills von Select Committees vorberaten und dann im Hause nur mehr auf Grund des Reports im Plenum discutiert werden [3]. Die Verhandlungen in diesen kleinen Ausschüssen waren jedem Mitgliede zugänglich; aber Stimme hat nur der in das Committee vom Hause entsendete Abgeordnete [4]. Ausdrücklich wird auch schon die Berechtigung der Committees zur Vorladung von Zeugen ausgesprochen. So lautet ein Beschlufs vom Jahre 1640: „Ordered that all Committees have

---

[1] D'Ewes, Journals, p. 471. Ebenso 1597 (D'Ewes, p. 552) und 1601 (D'Ewes, p. 621).

[2] D'Ewes, Journals, p. 629—631. Die in manchen populären englischen Darstellungen über das Parlament aufgestellte Behauptung, dafs das Committee of the whole House zum erstenmal bei der Beratung der Anklage-Bill gegen den Earl of Strafford (1641) erscheine, ist eine völlig unbegründete Legende.

[3] Vgl. Schilderung des Verfahrens bei Hakewel, Memorials, p. 46 ff. „If the question of committing the bill pass in the affirmative, then a Committee is to be named, of which all those, that took exceptions against any particulars of the bill (but not those, who spoke against the whole bill), are to be and any members, that please, may name one apiece but not more to be of that committee." Hier finden wir also auch die oben besprochene Regel betreffs der Nichtzulassung von prinzipiellen Gegnern einer Bill in Kraft. Dann heifst es weiter: „Committees upon bills have not usually been less than eight, sometimes 20, seldom more in former times, which engaged them to attend it and speed it."

[4] Hakewel, p. 49. „Any member of the House may be present at any select committee but is not to have any vote, unless he be named to be of the Committee."

power, to send for parties[1]." Zur Verhandlung ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der nominierten Mitglieder erforderlich[2]. Der Report besteht aus der Bill und den vom Committee beschlossenen Amendements. Das Haus gestattet nun regelmäfsig nur die Verlesung der letzteren und die Discussion derselben als ein Ganzes[3]. Recommittment betreffs einzelner Paragraphen ist nicht gestattet[4]. Die Regel aber ist, dafs die Arbeit der Beratung der Details einer Bill im Select Committee geleistet wird. Allerdings wird aber daneben auch schon eine zweite Art des Verfahrens mit Bills geübt, nämlich die Beratung durch Ausschüsse des ganzen Hauses. Es heifst darüber bei Hakewel (p. 49): „Einige Bills von grofser Bedeutung und hauptsächlich Bills zur Auferlegung einer Steuer oder Einhebung von Geld vom Volke werden einem Committee des ganzen Hauses überwiesen zu dem Zwecke, damit darin mehr Gelegenheit für vollere Debatte gegeben sei; denn in einem Committee haben die Mitglieder die Freiheit, so oft zu sprechen, als sie wollen, und dann weil eben solche Bills von allgemeinem Interesse sind, sollen sie höchst feierlich verhandelt werden und sehr wohl erwogen. Und bisweilen, wenn der Plan gefafst worden ist, eine Bill solcher Natur zu formulieren, so hat es das Haus für richtig gehalten, sich selbst in ein Committee zu verwandeln und entweder dort oder in dem Hause einige Abschnitte zu votieren, damit das als Richtschnur dient für diejenigen, die dann verwendet werden, um die Bill zu entwerfen." Diese Stelle zeigt deutlich den Charakter der Praxis in der Übergangszeit. Noch ist das Select Committee die hergebrachte Form der gründlichen Beratung von Bills, aber schon gilt das Verfahren im Committee des ganzen Hauses als das für Steuern und wichtige Angelegenheiten angemessenere Verfahren[5].

Dafs dies so kam, ist einer wichtigen Veränderung zuzuschreiben, die sich inzwischen ausgebildet hatte. Es ist dies die in den ersten Parlamenten des 17. Jahrhunderts vollzogene umfassende Ausbildung der Standing Committees. Zu den obengenannten Committees on Privilege und Election tritt im Jahre 1621 das Standing Committee of Trade sowie das Committee of Courts of Justice hinzu, das heifst der Ausschufs zur Untersuchung von Beschwerden über die Gerichte. Damit ist das System der grofsen ständigen Ausschüsse vollendet, wie es durch zwei Jahrhunderte fortdauern

---

[1] House of Commons Journals, II. p. 8.

[2] D'Ewes, p. 436 (1589).

[3] Zum 4. Juni 1601 wird als ausnahmsweise Order des Hauses berichtet, dafs im Reportstadium die wichtige Bill über Vereinigung von England und Schottland nochmals gelesen wurde. Hakewel, p. 52.

[4] Hakewel, p. 58.

[5] Dafs diese Verhandlungsform als etwas Neues empfunden wird, zeigt ein besonderer Vermerk darüber in den früheren Journalen. Es heifst daselbst: „Mr. Speaker sits in the chair whilst House was in Committee, the clerk standing at his back, and Mr. Recorder the Moderator of the Committee, sitting in a stool by him (Journals of House of Commons, I. p. 414). Und an einer anderen Stelle (ib. p. 607) heifst es: „Der Speaker sitzt daneben, um jederzeit den Chair wieder einnehmen zu können."

sollte. Sie werden Standing Committees genannt und von den übrigen Ausschüssen unterschieden, die gelegentlich gebildet und nach Vollziehung der ihnen aufgetragenen Geschäfte wieder aufgelöst werden[1]. Diese Grand Standing Committees dienen, wie schon ihre Competenz zeigt, vor allem zur Beratung der grofsen, jene Zeit bewegenden politischen Fragen. Sie sind die Form, in der die Nation ihren parlamentarischen Kampf gegen die Angriffe der Krone auf den protestantischen Glauben und die Privilegien des Hauses, deren Eingriffe in die Tätigkeit der Gerichte und das Steuerrecht führt. Es erschien nämlich wünschenswert, stets alle mit diesen grofsen Fragen zusammenhängenden Mafsregeln in enger Verbindung zu beraten und so die Action des Hauses einheitlich zu gestalten. Dieser politische Ursprung der Standing Committees bewirkt aber noch eine weitere höchst wichtige Veränderung. Die stehenden Ausschüsse, die sich, wie wir sehen, aus den alten grofsen Ausschüssen der elisabethinischen Parlamente entwickelt haben, werden ausnahmslos zu Grand Committees im technischen Sinne, d. h. zu Committees des ganzen Hauses. Hatte man, wie vorhin bemerkt, schon früher gewisse Ausschüsse sehr grofs gestaltet, damit viele Mitglieder des Hauses schon im Ausschufsstadium an der Beratung der Dinge teilnehmen könnten, so führte derselbe Gedanke in den so erregten Zeiten der Parlamente Jacobs I. und Carls I. dahin, dafs zwar Name und Verfahren des Ausschusses beibehalten werden, zugleich aber ausdrücklich alle Mitglieder des Hauses zu Mitgliedern dieses Ausschusses ernannt werden[2]. Hierbei scheint auch die Erwägung mitgewirkt zu haben, dafs der hergebrachte Modus der Bildung dieser grofsen Ausschüsse durch Zuruf der Mitglieder keine Gewähr für die unparteiische Zusammensetzung bot. Wiederholt wird darüber Klage geführt, dafs diejenigen, die vom Speaker entfernt sitzen, die Namen ihrer Candidaten nicht vernehmbar machen und diese daher nicht durchsetzen konnten[3]. Es war daher üblich

[1] Hakewel (Memorials, p. 9) sagt ausdrücklich: „In Parliament there have usually been 5 Standing Committees in the beginning of the Parliament and remaining during all the session: other committees were made occasionally and dissolved after the business committed unto them was reported. The Standing Committees are for Privilege and Elections, Religion, Grievances, Courts of Justice, Trade.“

[2] Der Prozefs läfst sich deutlich in den Journalen verfolgen. 1626 wird ein Committee für die Religion ernannt und erklärt, dafs jedes Mitglied, das dazu kommt, eine Stimme haben soll. 1625 war dieses System noch als neu bekämpft und auf das Select Committee als die reguläre Form hingewiesen worden. 1628 wurden alle Standing Committees in solcher Weise umgebildet, ebenso im Short Parliament 1640 und im Long Parliament von 1641. Vier von den genannten fünf Standing Committees sind von da ab regelmäfsig Ausschüsse des ganzen Hauses. Zugleich aber wird dem Committee die Befugnis der Vorladung von Zeugen und Urkundenrequisition, kurz die gesamte Untersuchungsgewalt des Hauses, regelmäfsig beigelegt.

[3] Vgl. die Debatten im Parlamente von 1601, D'Ewes, Journals.

geworden, dafs die Select Committees sich nachträglich durch Cooptierung von den Ausschufs besuchenden Members verstärkten. Dies führte dann weiter dazu, dafs bei der Einsetzung von solchen grofsen Select Committees sogleich die Clausel hinzugefügt wurde, „alle die kommen, sollten Stimmen haben“ (all who come to have voices). 1621 wurde der Sinn dieser Clausel ausführlich debattiert und vom Hause beschlossen, dafs in einem solchen Falle auch diejenigen, die nicht namentlich genannt worden seien und später hinzukommen, Committees seien wie die anderen. Es heifst damals[1]: „Resolved that when committed all that will come shall have voices, that they in that case if they come are committees as well as those nominated.“ Nur für das Committee on Privilege wurde eine Ausnahme gemacht und dabei ist es auch dauernd geblieben[2]. Ausdrücklich aber wird schon 1624 betreffs der Private Bills bestimmt: „that in Private Bills there shall not be that general clause for all, that will come, shall have voices[3].“ Im Jahre 1628 erscheint die Entwicklung vollendet und die Organisation der vorgenannten Grand Standing Committees permanent. Sie ist dann bis ins 19. Jahrhundert erhalten geblieben. Im Jahre 1625 ist noch Schwanken zu beobachten. Das Haus beschliefst auf den Rat Sir Edward Cokes, von der Einrichtung der drei Standing Committees abzusehen. Da viele dennoch die Committees wünschten, versicherte Sir G. More, dafs diese Übung jüngeren Datums sei und dafs in der Königin Elisabeth Zeit Committees nur aus besonderen Anlässen gebildet wurden[4]. Das revolutionäre Long Parliament, das die gesamte Staats- und Regierungsgewalt zum Zwecke der Kriegführung wider Carl I. und zur Aufrichtung des Commonwealth in die Hand nahm, fand allerdings diese Form nicht brauchbar. Nunmehr war ja das Unterhaus nicht mehr eine gegen die Krone geeinigte Körperschaft, sondern selbst von heftigen Parteiungen zerrissen; somit erschien der herrschenden Partei, den Puritanern, die Form des Committee des ganzen Hauses höchst unbequem, da sie für die ausführliche Ausschufsberatung den Gegnern gleiche Rechte gewährte, wie der herrschenden Partei. Dazu kam, dafs die vornehmlich executive, regierende Tätigkeit des revolutionären Unterhauses zur Bildung kleiner, zur Führung von Verwaltungsgeschäften befähigter Ausschüsse hindrängte. Aus diesem

[1] House of Commons Journals 1621, I. p. 617.

[2] Hakewel, Memorials, p. 20. „But the Committee for Privilege and Elections hath always the precedence of all other Committees — this Committee is constituted of particular Members of the House.“ Betreffs des Committee on Trade berichtet Hakewel, dafs „es bisweilen ein Select Committee gewesen, bei dem auch alle, die kommen, Stimme haben sollen, bald als Grand Committee des ganzen Hauses wie in 21 Jacob I.“ Merkwürdigerweise wurde im 17. Jahrhundert den Grand Committees auch die Befugnis zur Bildung von Subcommittees ausdrücklich verliehen. Vgl. Resolution vom Jahre 1640 (House of Commons Journals, II. p. 17 und 21).

[3] House of Commons Journals, I. p. 771.

[4] Commons Debates in 1625 (edited by R. Gardiner), Camden Society Publ. 1873, p. 12.

Grunde setzte man an Stelle des Committee of the whole House eine Reihe von Sonderausschüssen, aus Mitgliedern der Majorität gebildet, die in der Tat bis zum Anbruche der Selbstherrschaft Cromwells die Regierung des Landes unbeschränkt führten. Schon die Cromwellschen Parlamente begannen dann, was sehr bezeichnend ist, zur alten Ordnung zurückzukehren. Mit der Restauration kehrte auch die alte Geschäftsordnung wieder und von 1661 an bis zum Jahre 1832 sind zu Beginn jeder Parlamentssession die vier obengenannten Standing Committees als Ausschüsse des ganzen Hauses für die Dauer der Session gebildet worden. Damit war nun für eine Reihe der gröfsten und wichtigsten Aufgaben des Unterhauses die Form der wirklichen Ausschüsse tatsächlich beseitigt und nur der Name des Committee zur Bezeichnung einer zweiten freieren Beratungsform des ganzen Hauses gegeben. Auf diese Weise bürgerte sich immer mehr die Gewohnheit ein, den Select Committees überhaupt jede legislatorische Function abzunehmen und alle Bills prinzipiell dem Grand Committee zu überweisen, d. h. sie im Plenum, aber in der freieren Form des Committee, der Einzelberatung nach der vorgenommenen zweiten Lesung zu unterziehen. Dasselbe Bedürfnis machte sich selbstverständlich auch bei der Bewilligung öffentlicher Steuern und Anlehen geltend. Was für diese merkwürdige Entwicklung zweifellos den Ausschlag gegeben hat, war eben der eine grofse Vorteil, den die Form des Committee bot: die Möglichkeit einer gründlichen Durchberatung aller Einzelheiten infolge der Bestimmung, dafs im Committee jedes Mitglied zu jedem Punkte mehrmals das Wort ergreifen könne. Daneben war wohl auch der Gedanke mafsgebend, dafs auf diese Weise jedem Mitgliede der gleiche Spielraum zur Teilnahme an der Amendierung und Beratung der Gesetzentwürfe gegeben wurde.

Seit 1700 ungefähr ist die Beratungsform im Committee des ganzen Hauses so gut wie vollständig an die Stelle wirklicher Ausschufsberatung von Gesetzes- oder Budgetvorlagen getreten [1]. Von da an entwickelt sich das Committee als wirklicher Ausschufs nur in seiner informatorischen, vorbereitenden Function weiter. Als unmittelbares Organ in dem Prozesse der legislatorischen Willensbildung stirbt es im englischen Unterhause ab. Als weitere Folge hat die durchgreifende Annahme des Systems der Committeeberatung des ganzen Hauses die Erscheinung gezeitigt, dafs der schon so kräftig ausgebildete Mechanismus von grofsen stehenden Fachausschüssen zur permanenten Beratung bestimmter Gesetzesmaterien oder Verwaltungszustände von da ab aufhört, lebendig zu functionieren, und nur mehr als leere Form fortbesteht.

Damit ist nun ein aufserordentlich wichtiger Punkt in der Geschäftsordnung des Unterhauses berührt, der auch von grofser Bedeutung für das gesamte englische Staatsrecht erscheint. Es ist schon oben darauf hingewiesen worden, wie das englische Parlament in dem Augenblicke, in dem es durch

---

[1] Sir Erskine May sagt vor dem Geschäftsordnungs-Reformausschusse von 1854, dafs die „Praxis der Zuweisung von Bills an das ganze Haus als selbstverständlicher Vorgang insofern modern sei, als sie seit der Revolution vorherrschend geworden.“ Min. of Ev., qu. 270.

die Revolution die gesamte Staatsgewalt, also vor allem die Executive, zum erstenmal in seine Hände genommen hatte, dementsprechend auch seine Organisation überraschend schnell und geschickt dieser staatsrechtlichen Veränderung angepafst hat, indem es sich in eine Reihe von kleinen Spezialausschüssen auflöste, die die revolutionäre Regierung führten. Die Restauration, die die englische Krone voll und rückhaltlos wieder als Staatsorgan einsetzte, brachte auch in den Arbeitsformen des Hauses das alte Recht zur Geltung. Als aber ein halbes Jahrhundert später als Frucht der zweiten Revolution und ihrer politischen und staatsrechtlichen Folgen sich der Übergang der gesamten Souveränität im politischen Sinne auf das Parlament noch einmal friedlich und schrittweise vollzog, da wäre es nun wieder nahegelegen gewesen, die Arbeitsorganisation des Hauses in gleicher Weise zu ändern, wie das Long Parliament es getan hat. Dafs dies nun nicht geschehen ist, hängt mit zwei grofsen Tatsachen der englischen Verfassungsgeschichte zusammen: einmal mit der Entstehung des Systems der parlamentarischen Parteiregierung, sodann mit dem Auftreten des Cabinet als des eigentlichen Organs der Regierung sowie der Aufsaugung aller formell der Krone zustehenden Functionen durch das Cabinet. Dadurch, dafs nicht nur die gesamte Regierungsgewalt, sondern auch die factische Ausübung der königlichen Prärogative unaufhaltsam in die Hand eines Collegium gelangte, das seinem Titel nach ein Collegium von Dienern der Krone, in Tat und Wahrheit aber ein mit der Regierung betrautes „Joint Committee" des Parlamentes vorstellte, war auf einem anderen Wege das erreicht, was die Bildung von stehenden Verwaltungsausschüssen im revolutionären Parlamente bezweckt hatte: die Unterordnung der Führung der gesamten Staatsgeschäfte unter den Willen des Unterhauses. Diese Erscheinung braucht nach den oben wiederholt gegebenen Darlegungen über das Wesen der parlamentarischen Parteiregierung hier nicht näher analysiert zu werden; es genügt, darauf hinzuweisen, dafs jene beiden zu Beginn des 19. Jahrhunderts vollendeten Tatsachen mit der Gestaltung der Arbeitsordnung des Unterhauses in einem tief begründeten organischen Zusammenhange stehen. Die Erkenntnis, aus welchem Grunde bis zum heutigen Tage das englische Unterhaus die merkwürdige Form des Committee of the whole House beibehalten hat und sich, ungleich den Parlamenten auf dem Boden der Vereinigten Staaten sowie des europäischen Festlandes, nicht eines Systemes ständiger Parlamentsausschüsse zum Zwecke der Gesetzgebung bedient, wirft auch volles Licht auf das für die ganze neuere Verfassung Englands bestimmende Institut der parlamentarischen Cabinetregierung.

Es bedarf schliefslich noch eines Blickes auf die Veränderung in der Ausschufsorganisation des Hauses, wie sie durch die Reformen des 19. Jahrhunderts geschaffen wurde. Da ist es denn charakteristisch, dafs in den verschiedenen, zur Vorbereitung von Geschäftsordnungsreformen eingesetzten Select Committees wiederholt der Wunsch hervorgetreten ist, das Haus möge zu seiner älteren Praxis zurückkehren und an die Stelle obligatorischer Beratung von Bills im Committee des ganzen Hauses wenigstens teilweise wieder die legislatorische Arbeit durch Select Committees setzen. So

wurde dem Ausschusse vom Jahre 1854 von dem als Sachverständigen erschienenen Thomas Erskine May vorgeschlagen, das Committeestadium für gewisse Bills überhaupt fallen zu lassen, sodann gewisse Gesetzentwürfe den Select Committees zur Beratung zu überweisen, diese dann aber auf Grund des von den Ausschüssen erstatteten Berichtes nicht mehr nochmals im Committee des ganzen Hauses zu beraten, sondern das nur etwa auf besonderen Antrag aus der Mitte des Hauses hin zu tun[1]. Beide Maſsregeln erschienen übrigens selbst nach Mays Worten unbedeutend, da es sich dabei höchstens um 20, resp. im zweiten Falle um 7—8 Bills im Jahre handeln könne. Der Ausschuſs bezweifelte den Nutzen dieser Vorschläge und ebenso ablehnend verhielt er sich gegenüber dem anderen Vorschlage Mays, die alte Bestimmung abzuschaffen, wonach Bills, die Gegenstände des Handels oder der Religion betreffen, nicht durch einfache Motion im Hause eingebracht werden dürfen, sondern zuerst in einem Committee des ganzen Hauses discutiert werden und mittelst Resolution aus dem Committee an das Haus gebracht werden müssen.

May fand diese Vorschriften obsolet und empfahl ihre Aufhebung, drang aber damit selbst beim Committee nicht durch[2]. Erst am 19. Februar 1888 ist diese alte Regel tatsächlich aufgehoben worden. Im übrigen hat das Unterhaus auch weiterhin den Vorschlägen zur Einschränkung oder gar Abschaffung der Form des Committee des ganzen Hauses sich nachdrücklich widersetzt. Man wollte und will auch heute noch keinem Mitgliede die Möglichkeit nehmen, an der gründlichen und freien Beratung im Ausschusse Anteil zu nehmen. In bemerkenswerter Weise plaidierte der Speaker Denison vor dem Select Committee von 1861 mit besonderem Nachdruck für eine teilweise Beseitigung der Committeeberatung der Bills durch das ganze Haus. Es würde, meinte er, genügen, wenn einzelne Paragraphen oder Absätze der Bills auf Grund des Report eines Select Committee nochmals durch das ganze Haus beraten würden[3]. Diesmal trat der Ausschuſs selbst in

[1] Vgl. Min. of Ev. Sel. Comm. of 1854, qu. 197, 262 und 272. Auch Shaw-Lefevre äuſserte gleiche Ansichten, qu. 457, doch verlangte er zu diesem Zwecke auch stärkere Select Committees.

[2] Mays Ausführungen hierbei sind bemerkenswert. Er sagte: „Diese Präliminar-Committees des ganzen Hauses wurden in vergangener Zeit als weitere Schutzwehr in betreff wichtiger Bills aufgefaſst. Jedoch finde ich, daſs Bills von weit gröſserer Bedeutung nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung ohne solche vorgängige Committeeberatung eingebracht werden. Bills zur Suspension der Habeas Corpus-Acte, zur Einschränkung der Freiheit jedes Untertanen oder der Freiheit der Presse, zur Entziehung des Wahlrechtes können ohne solche Form eingebracht werden und selbst die Thronfolgeordnung könnte aufgehoben, ja die ganze Verfassung von Staat und Kirche fundamentalen Veränderungen unterworfen werden ohne ein solches vorgängiges Committee. Und doch wird gerade für diesen besonderen Fall der Gesetzgebung, für Handel und Religion, ein solches Committee erfordert!“ Min. of Ev. von 1854, qu. 292.

[3] Committee von 1861, Min. of Ev., qu. 151.

seinem Berichte solchen Vorschlägen bei. Es heifst dort: „Die Natur dieser Vorschläge verdient volle Beachtung. Würde eine Bill nach der zweiten Lesung einem Select Committee überwiesen, so hätte das Haus bei dem betreffenden Antrage Gelegenheit, sein Urteil darüber auszusprechen, ob das Prinzip und die Einzelheiten der Gesetzesmafsregel miteinander so verknüpft seien, dafs eine Verweisung an ein Select Committee inopportun erscheine. Die Controlle des Hauses über jede Bill würde dadurch in keiner Weise herabgesetzt werden, denn die Entscheidung hinsichtlich der Überweisung der Bill an ein Select Committee würde ganz in den Händen des Hauses verbleiben. Und wenn dann der Report vom Select Committee herabgelangt, so hat das Haus abermals genügende Gelegenheit, die Beratungen und Entscheidungen dieses Ausschusses zu revidieren. Finden sie die Billigung, so ist die ganze Verzögerung, die durch die Überweisung an ein Committee des ganzen Hauses hervorgerufen wird, vermieden. Wird es für notwendig erachtet, die Amendements des Ausschusses neuerlich zu erwägen, so würde die Bill auf solchen Antrag hin dem Ausschusse zurückgesendet und auf diese Weise abermals bei der Beratung solchen Antrages das Urteil des ganzen Hauses angerufen werden. Überdies würden häufig grofse Vorteile darin gelegen sein, wenn blofs einzelne Paragraphen an den Ausschufs zurückgeleitet würden.“ Aber trotz dieses Gutachtens des Ausschusses lehnte das Haus auch diesmal die Neuerung selbst in der rein experimentalen Fassung, in der die Mafsregel vorgeschlagen wurde, ab.

Was die Select Committees betrifft, so sind als wichtigste Veränderungen auf diesem Gebiete die Umgestaltung des Modus ihrer Bildung sowie die Verringerung ihrer Stärke hervorzuheben. Die Zusammensetzung der Ausschüsse in der gewöhnlichen Zahl von 21 Mitgliedern durch Wahl aus dem Plenum des Hauses wurde seit Beginn des 19. Jahrhunderts als eine wenig erspriefsliche Einrichtung angesehen, da es dabei sehr oft zu langwierigen und unerquicklichen Debatten und Abstimmungen kam. Im Jahre 1836 wurde eine wesentliche Verbesserung dadurch geschaffen, dafs die normale Stärke der Select Committees auf 15 herabgesetzt, gleichzeitig auch die regelmäfsige Publication der Namen der Ausschufsmitglieder eingeführt und verordnet wurde, dafs in den Berichten der Committees bei jeder Frage an Zeugen oder Sachverständige der Name des fragenden Ausschufsmitgliedes hinzugefügt werden müsse. Als Vorteile dieser Reform bezeichnete May vor dem Geschäftsordnungsausschusse des Jahres 1854 die erhebliche Vergröfserung der Verantwortlichkeit des Ausschusses, ferner: dafs die Berichte genauer und verständlicher geworden seien und dafs mit der erhöhten Publizität der Ausschufsverhandlungen die öffentliche Meinung auf die Tätigkeit des Ausschusses heilsam einzuwirken vermöge. Er verlangte eine weitere Herabsetzung der Stärke der Ausschüsse auf elf und ihres Quorum auf fünf Mitglieder, ferner ihre Bildung durch das Committee of Selection an Stelle der Wahl durch das Haus. Er wies dabei auf den Erfolg hin, den eine gleiche Mafsregel für die Private Bill Legislation zur Folge gehabt[1]. Gleiche Ansichten äufserte Shaw-Lefevre. Der Bericht

[1] Min. of Ev. Sel. Comm. of 1854, qu. 373—375.

schlofs sich aber diesen beiden Autoritäten keineswegs an. Er äufserte das Bedenken, „dafs damit die Gefahr der Herabsetzung des Gewichtes und der Autorität, wie sie dem Report von Select Committees zu eigen sein sollten, verknüpft sei". In betreff der Wahl der Ausschufsmitglieder erkannte der Bericht von 1854 die Berechtigung der vorgebrachten Einwände gegen die übliche Praxis wohl an, bezweifelte aber, ob eine andere Methode geringeren Anständen unterliegen würde. Der Unterschied zwischen Public und Private Bill Committees sei sehr grofs „und während man im letzteren Falle vertrauensvoll und mit Erfolg die Bildung eines Committee in die Hand eines kleinen Committee of Selection legen könne, ohne Appell an das Haus, fürchte der Ausschufs, dafs ein ähnliches Vorgehen im Falle der Public Bill Committees dem Hause und der Bevölkerung keine Genugtuung gewähren würde." Merkwürdigerweise empfahl das Committee als Auskunftsmittel gröfsere Enhaltsamkeit seitens der Mitglieder in betreff von Anträgen auf Einsetzung von Ausschüssen.

Vor dem Untersuchungsausschusse von 1861 trat der Speaker Denison gleichfalls für die Herabminderung der Stärke der Select Committees ein und berief sich dabei abermals auf die grofsen Erfolge, die diese Methode in der Private Bill Legislation aufzuweisen habe. Je weniger Mitglieder ein Ausschufs habe, meinte er, desto mehr steige das Verantwortlichkeitsgefühl des Einzelnen und desto bessere und schnellere Arbeit werde geleistet[1]. Nicht minder empfahl Denison die Bildung auch der im Public Business berufenen Committees durch das Committee of Selection. Diesmal nahm selbst der Ausschufs diese Vorschläge nicht auf, so dafs sie gar nicht an das Haus gelangten. Aber in nicht allzulanger Zeit fand das Haus sich dennoch genötigt, diesen Modus, wenn auch nicht als ausschliefsliche, so doch regelmäfsige Methode zur Bildung von Select Committees anzunehmen. Diese Reform ist zu Ende der siebziger Jahre durch die Praxis ohne zwingende Vorschrift der Geschäftsordnung stillschweigend eingeführt worden[2].

---

[1] Min. of Ev., qu. 176—194 und 214—224. — Sir George Grey wies dagegen auf die grofsen Unterschiede hin, die zwischen dem judiziellen Verfahren bei Private Bills und der Tätigkeit eines Ausschusses bestehen, der eine Public Bill oder irgend eine Frage der Politik zu untersuchen und zu begutachten habe. Im letzteren Falle sei es tatsächlich unmöglich, einen Ausschufs in so unparteiischer Weise zu bilden, wie dies durch das Committee of Selection für die Private Bills leicht und berechtigterweise geschehe.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 381, Note 6.

Siebenter Abschnitt.

Die Formen und Mittel der parlamentarischen Arbeit.

---

1. Anträge (Motions)[1].

Alle parlamentarische Tätigkeit ist in bestimmter Form erfolgende Bildung des gemeinsamen Willens der Versammlung einer gröfseren Anzahl von Personen. Eine Körperschaft mufs — das ist der Zweck allen parlamentarischen Tuns — den Willen ihrer Mehrheit, unter den sich die Minderheit zu beugen hat, über eine bestimmte, durch ein Mitglied der Körperschaft angeregte und ordnungsgemäfs formulierte Frage in vorgeschriebenem Verfahren einigen. Damit ist klargestellt, dafs Antrag und Beschlufs die beiden Grundformen parlamentarischer Beratung sind. Aus Anträgen und Beschlüsssn setzt sich logisch betrachtet und auch tatsächlich allerwärts gemäfs der historischen Entwicklung die ganze Tätigkeit jeder parlamentarischen Körperschaft zusammen. Für das englische Unterhaus wird dies in folgendem Satz formuliert: „Alles, was das Haus in dem Mafse beschäftigt, dafs zu einer Willenserklärung letzteres gelangt, mufs entschieden werden durch Beantwortung einer vom Speaker dem Hause vorgelegten, auf Antrag (Motion) eines Mitgliedes der Versammlung beruhenden Frage (Question)“[2]. Rein formell betrachtet löst sich auch die Bill, der Gesetzentwurf, wieder in eine Reihe von Motions auf. Ein solcher

---

[1] Manual, p. 96—103; May, Parl. Pract., p. 233—236. Vgl. Bentham, Works II. p. 334 ff.

[2] „A matter requiring the decision of the house or of a committee is decided by means of a question put from the chair on a motion proposed by a member.“ Manual, p. 121.

wird beraten, indem jeder einzelne seiner articulierten Bestandteile — jede Clause (Paragraph) — den Gegenstand eines Antrages und das Ziel eines über den letzteren ergehenden Beschlusses bildet.

Es gibt nun zunächst eine Reihe allgemeiner Regeln in der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses, die für alle Anträge gelten, also auch für solche, die bei der Beratung eines Gesetzentwurfes gestellt werden. Daneben aber besteht eine Summe von besonderen Regeln für die Beratung der Bill als eines Besonderen und als eines Ganzen. Da die Bill nun die ausschliefsliche Form ist, in der das Parlament seine höchsten legislativen Functionen ausübt, ist sie nicht nur die wichtigste, sondern auch die complizierteste Erscheinung des Parlamentsverfahrens. Darum mufs von ihr selbständig gehandelt werden. Hier aber, wo es sich darum handelt, einen Überblick über die elementaren Formen des Parlamentsverfahrens zu erlangen, erscheint die Bill nur als ein aus einer Reihe von Anträgen gebildetes Aggregat. Ist die Motion die Zelle, so ist, wenn dieses Bild gebraucht werden darf, die Bill ein aus Zellen gebildeter Körper, und da ist es selbstverständlich das wichtigste, zunächst die einfache Zelle zu kennen.

Die allgemeine formale Regel, die für alle Anträge besteht, ist die, dafs im Unterhause jeder gegenständliche Antrag (Substantive Motion) auch einer Unterstützung durch ein zweites Mitglied (Seconder) bedarf. Fehlt diese, so fällt der Antrag zu Boden und wird als nicht vorhanden betrachtet, wenn auch allen sonstigen Formvorschriften Genüge geleistet wurde. Diese Vorschrift gilt aber nicht für Anträge im Committee des ganzen Hauses sowie für Motions, die von der „front Bench" gestellt werden. Hiermit ist schon eine sachliche Einteilung der Anträge gegeben. Gegenständliche Anträge sind solche, die ihrem Inhalte und ihrem Zwecke nach nicht dem Verfahren im Hause dienstbar sind, sondern vielmehr das Material für dieses Verfahren, die Substanz der parlamentarischen Tätigkeit vorbringen. Alle anderen Anträge sind formale Anträge. Mit dieser Unterscheidung läuft eine zweite grundsätzliche parallel: es gibt Anträge, die vorher angekündigt werden müssen, und nicht anzumeldende Anträge.

Für alle gegenständlichen Anträge gilt die Vorschrift, dafs sie der Regel nach dem Hause vorher schriftlich[1] — unter gewissen Umständen auch mündlich — bekannt gegeben werden müssen. Die formalen Anträge bedürfen dieses Requisites nicht. In beiden Classen von Anträgen gibt es sogleich zu erwähnende Ausnahmen. Die Vorschrift der Anmeldung hängt mit der Einrichtung zusammen, wonach für jede Sitzung ein gedrucktes Programm, das sämtliche Stücke der Sitzungsgeschäfte in der durch die Geschäftsordnung permanent festgesetzten Reihenfolge enthält, redigiert wird, das sämtlichen Unterhausmitgliedern vor Beginn der Sitzung zu Händen kommt. Einer der ersten Punkte dieses permanenten Programmes ist nun der zur Anmeldung von Anträgen für künftige Sitzungen (Notices of Motions) bestimmte Zeitpunkt. Sowohl die Reihenfolge, in der die vorher angekündigten Anträge der Mitglieder im Laufe der Session zur Verhandlung gelangen, als auch die äufserste Zeitgrenze, für die ein Antrag voraus angemeldet werden kann, werden durch ein besonderes Verfahren geordnet, dessen Vorschriften aber besser erst bei der Besprechung des Institutes der Tagesordnung zur Darstellung gelangen.

Alle vorher angekündigten Anträge unterliegen der weiteren Bestimmung, dafs ausschliefslich der unterfertigte Antragsteller

---

[1] Die Anmeldung mufs während der Dauer einer Sitzung am Tische des Hauses erfolgen. Sitzungen des Hauses als Committee und sonstige öffentliche Sitzungen sind vollständig gleichwertig zu behandeln. Doch kann ein Mitglied von seinem beabsichtigten Antrage entweder zu Beginn, was die Regel, oder nach Beendigung des Public Business auch mündliche Ankündigung machen. Immer mufs aber auch in einem solchen Falle diese Ankündigung später unter genauer Bezeichnung des Wortlautes des Antrages sowie des Namens des Antragstellers und des in Anspruch genommenen Tages schriftlich wiederholt werden. Auf gleichem Wege hat eine Abänderung der einmal gegebenen Ankündigung zu erfolgen. Doch mufs eine solche spätestens in der Sitzung, die dem für den angemeldeten Antrag in Anspruch genommenen Tage unmittelbar vorhergeht, eingebracht werden. Den competenten Beamten des Hauses steht es unter Aufsicht des Speaker zu, eine nicht ordnungsmäfsige oder ihrem Inhalte nach ungehörige Ankündigung zu corrigieren oder von der Aufnahme in das Tagesprogramm (Notice Paper) auszuschliefsen, ein natürlich mit grofsem Takt auszuübendes Recht, das dem Speaker eine Art von zensorischer Befugnis zur Niederhaltung etwaiger, schon dem Wortlaut oder der Form nach unanständiger Anträge oder Interpellationen einräumt.

berechtigt ist, den betreffenden Antrag an dem festgestellten Termin vorzubringen. Nur für jene Mitglieder, die Minister der Krone sind, ist aus naheliegenden Gründen die Vertretung seitens eines Amtskollegen gestattet. Ferner wird Vertretung für Anträge auf Urlaubserteilung an ein Mitglied zugelassen und ebenso bei Anträgen auf Erstattung von Berichten durch die Regierung, denen keine Opposition seitens dieser letzteren oder aus dem Hause entgegengesetzt wurde (unopposed returns). Den gröfsten Teil der vorher anzukündigenden Anträge bilden aber die gegenständlichen Anträge, die ja die Hauptmasse des parlamentarischen Arbeitstoffes in das Haus bringen.

Es gibt nun eine Reihe von Fällen, wo gegenständliche Anträge einer vorgängigen Ankündigung nicht bedürfen, also gleich formalen Anträgen behandelt werden; zweitens gibt es eine Reihe von Anträgen, die ihrem Wesen nach formaler Natur sind, dennoch aber der Vorschrift vorgängiger Ankündigung ausdrücklich unterworfen sind.

Wir fassen zunächst die erstgenannte Classe ins Auge.

1. Einen Hauptfall der Ausnahmen von der Grundregel der Voranmeldung von Motions bildet die allgemeine Vorschrift, dafs ein gegenständlicher Antrag in der Form eines Amendement eingebracht wird, d. h. als Unterantrag zu einem, das Haus bereits beschäftigenden von einem anderen Mitgliede gestellten Antrage[1].

2. Es ist gestattet, ausnahmsweise die Ankündigung zu unterlassen, wenn das Haus hierzu die Erlaubnis erteilt. Das darf aber nicht so verstanden werden, als wenn etwa das Prinzip der Verpflichtung zur Anmeldung gegenständlicher Anträge geschwächt werden sollte. Nur sehr wenige Fälle finden sich, wo aus ganz besonderen Gründen die Bewilligung zur

[1] Dennoch hat die Praxis seit den letzten Dezennien auch für alle wichtigen Amendements — insbesondere bei Beratung von bedeutenden Gesetzentwürfen — die Voranmeldung zur zwingenden Gewohnheit gemacht. Als Beispiele mögen die beiden grofsen Gesetze der Session 1903 dienen: die jüngste Irish Land Bill und die London Education Bill. Das mir vorliegende Notice Paper vom 7. und 8. Mai 1903 enthält auf nicht weniger als vierzehn Folioseiten (p. 438—447) sämtliche bis dahin eingebrachten Amendements zu der Irish Land Bill. Zu der nur aus wenigen Paragraphen bestehenden Unterrichtsbill sind gleichfalls zehn Folioseiten Amendements (p. 455—464) im Notice Paper 1903 vom 11. Mai vorgemerkt.

spontanen Anbringung solcher gegenständlichen Anträge vom Hause erteilt wurde.

3. Ein Antrag „auf Vertagung des Hauses zum Zwecke der Besprechung einer bestimmten Sache von öffentlichem dringlichen Interesse", die einzig zulässige Form des Dringlichkeitsantrages, ist gleichfalls von der Ankündigung befreit. Ebenso

4. Anträge, die Immunitätsangelegenheiten (Privilege) betreffen; ferner

5. Anträge auf Bildung eines Committee zur Formulierung der Gründe, aus welchen das Unterhaus mit den Amendements, die das Oberhaus in einer Bill vorgenommen, nicht übereinstimmt.

In den beiden letztgenannten Fällen ist der Grund für das Absehen von der Voranzeige der Umstand, dafs solche Anträge durch einen von dem Hause unabhängigen aufsenstehenden Factor notwendig gemacht werden.

6. Endlich gehören hierher gewisse Anträge von zum Teile rein formalem Charakter wie

a) Anträge auf Vornahme der ersten Lesung einer von den Lords herabgelangten Bill;
b) auf Erwägung der von den Lords verfügten Amendements in derselben Sitzung oder an einem späteren Tage;
c) Anträge auf Vertagung oder Wiederaufnahme irgend eines Punktes der Tagesordnung;
d) Anträge auf Bildung eines Committee des ganzen Hauses für eine bestimmte Angelegenheit an einem künftigen Tage;
e) Anträge eines Ministers auf unmittelbare Vorlegung von Parlamentspapieren, und
f) Anträge auf Erlassung eines neuen Wahlausschreibens für die Besetzung eines vacanten Sitzes.

Die zweite Classe von Anträgen, die zwar auch grofsenteils das formelle Verfahren betreffen, dennoch der Verpflichtung vorgängiger Anzeige unterworfen sind, besteht aus folgenden Fällen:

1. Anträge auf Einfügung eines neuen Paragraphen in eine Bill im Stadium der Berichterstattung;

2. Anträge in bezug auf Nominierung von Mitgliedern zum Dienste in einem Select Committee;

3. auf Bildung eines Select Committee von mehr als fünfzehn Mitgliedern;

4. auf weitere Entsendung von Mitgliedern in einen schon gebildeten Ausschufs;

5. auf Beischliefsung einer Petition an das Tagesprogramm (Notice Paper);

6. Anträge auf Bewilligung von Urlaubsgesuchen von Mitgliedern;

7. auf Loszählung (Discharge) eines Mitgliedes von der Verpflichtung, an einem Select Committee teilzunehmen;

8. Anträge auf Übergang des Hauses in den Budgetausschufs;

9. endlich Anträge, die eine früher gefafste Resolution des Hauses zurückzunehmen oder sie abzuändern oder ihre Eintragung in die Journale des Hauses gänzlich oder teilweise zu beseitigen streben.

Alle übrigen rein formalen Anträge bedürfen keiner Ankündigung. Tatsächlich wäre eine solche auch in den meisten Fällen geradezu sinnwidrig, da es sich in den meisten Anträgen um ein parlamentarisches Tun handelt, das unmittelbar aus dem Laufe der Beratung oder aus plötzlich geschaffenen Situationen heraus entspringt. Den gröfsten Raum nehmen hier die mannigfach variablen Anträge auf Vertagung ein, und zwar auf Vertagung der Beratung eines Gesetzes, einer Geldbewilligung oder eines angekündigten Antrages sowie der Vertagung des Hauses. Allerdings unterliegen diese Anträge gerade deshalb, weil sie eines der Hauptwerkzeuge der parlamentarischen Taktik sind, ganz anderen, die Bewegungsfreiheit hemmenden Bestimmungen, die wir am besten bei Besprechung des Institutes der Tagesordnung kennen lernen werden.

Ebenso gehören hierher alle mit der ordnungsmäfsigen Beratung einer Bill zusammenhängenden durch die Geschäftsordnung vorgeschriebenen formalen Anträge, die gleichsam das unentbehrliche Gerüst für die parlamentarische Arbeit bilden und daher als selbstverständlich keiner vorherigen Anmeldung bedürfen.

Schliefslich ist aber das Recht der Antragstellung noch in einer ganz bestimmten Richtung durch die Pflicht zur Voranzeige beschränkt. Es handelt sich um die Frage, wie gegen

bestimmte Personen gerichtete Discussionen politischer Natur im Hause anzubringen sind; vor allem um beabsichtigte Tadelsvoten gegen gewisse hochstehende Persönlichkeiten und Amtsträger. Da solche Anträge ihrer äufseren Erscheinung nach nicht zu den gegenständlichen gerechnet werden können, so wäre es möglich, anzunehmen, dafs Vorbringen solcher Art in jeder nach den Regeln der Debatte zulässigen Weise gestattet sein müssen. Um nun solche Annahme auszuschliefsen, ist längst durch Gewohnheitsrecht bestimmt und ausdrückliche Norm, dafs solche Discussionen nur auf Grund eines ordnungsmäfsig vorher schriftlich angekündigten Antrages geführt werden können. Diese Bestimmung betrifft folgende Anträge: Motions, um an einem bestimmten Tage zu erörtern das Verhalten des Souveräns, des Thronerben, des Vizekönigs in Indien, des Lordleutnants von Irland, des Speaker und seines Stellvertreters, einzelner Mitglieder des Hauses und der Richter der Superior Courts.

Die natürliche Erledigung eines Antrages ist die Vorlegung desselben als Frage (Question) an das Haus und die Beantwortung derselben durch die Abstimmung. Frage und Abstimmung bilden zusammen den Beschlufs des Hauses. Ohne Abstimmung gibt es keine reguläre Entscheidung der Frage. Aber — und das mufs hervorgehoben werden — es gibt auch keine Abstimmung und keinen Beschlufs ohne präzis gestellte Frage. Die Question ist ein unerläfslicher Formalact für den Beschlufs und somit für die ganze Willenstätigkeit des Hauses. Vorher müssen aber noch die möglicherweise eintretenden irregulären Erledigungen eines Antrages besprochen werden.

Zwei Fragen sind da zu lösen:

1. Kann ein einmal gestellter Antrag, gleichviel ob mit oder ohne vorgängige Anzeige einfach zurückgezogen werden?

2. Mufs der Speaker jeden Antrag zur Abstimmung bringen?

Die Antworten auf beide Fragen sind für die Geschäftsordnung des englischen Unterhauses charakteristisch.

Ein Antrag kann nicht einseitig vom Antragsteller zurückgezogen werden. Nach englischem Parlamentsrechte ist ein formal richtig gestellter Antrag von diesem Augenblicke an nicht mehr allein Eigentum des Antragstellers, sondern das

Haus ist in den Besitz dieses Antrages getreten. Es bedarf also der Zustimmung des Hauses zur eventuellen Zurückziehung des Antrages. Und mehr noch: diese Erlaubnis mufs vom Hause einstimmig erteilt werden[1].

Was zweitens die Möglichkeit betrifft, dafs der Speaker Anträge überhaupt nicht zur Abstimmung bringe, so bezieht sich das auf Anträge, die ihrem Inhalte oder der Form nach unregelmäfsige sind. Dazu gehören Anträge, die unpassende Sprache führen, geschäftsordnungswidrige Ausdrücke enthalten oder sich in der Kritik eines früheren Beschlusses des Hauses ergehen. Derartige Irregularitäten können durch den Clerk des House of Commons unter Autorität des Speaker richtiggestellt oder auf Weisung des letzteren einfach von der Aufnahme in die Tagesordnung ausgeschlossen werden.

2. Die einfache Form der Erledigung des Antrages: Die Beschlufsfrage.

Und nun von den Questions. Wenn ein Antrag ordnungsmäfsig eingebracht und zur Verhandlung gelangt ist, so findet er nach vollzogener Debatte seine regelmäfsige Erledigung durch die auf ihm aufgebaute, vom Speaker an das Haus gerichtete Frage, in deren Beantwortung das Haus seinen Beschlufs fafst. Wir sehen zunächst von allen durch die Debatte gegebenen Complicationen ab und nehmen den einfachsten Fall des unverändert gebliebenen Antrages an. In der Fragestellung selbst sind aber zwei Acte zu unterscheiden. Die Frage wird vom Speaker gestellt (proposed); hierauf folgen die Debatte, sofern eine solche stattfindet, die eventuellen Verbesserungsanträge und die wieder an diese geknüpften Debatten. Die Beendigung dieser Debatten erfolgt entweder dadurch, dafs kein Mitglied mehr sich erhebt, das Wort zu verlangen, oder dafs der Antrag auf Schlufs der Debatte[2] gestellt und an-

[1] May, p. 266. Der Speaker richtet an das Haus die Frage: „Ist es dem Hause genehm, dafs die Motion zurückgezogen werde?“ Erfolgt kein einziger Widerspruch, so ist die Zurückziehung erfolgt. Ein Antrag, der zurückgezogen wurde, kann später wieder eingebracht werden. Das ist der Grund, weshalb die Erlaubnis zur Zurückziehung häufig verweigert wird.

[2] Vgl. unten im neunten Abschnitt die Ausführungen über die Cloture.

genommen worden ist. Erst wenn alle diese Stadien durchlaufen sind, tritt der zweite Moment der Fragestellung ein: die endgültige Vorlegung der Frage an das Haus (put the Question). Die unweigerlich eingehaltene Form in der Einholung des Beschlusses ist nun die, dafs der Speaker sich von seinem Präsidentensitze erhebend spricht: „Die Frage ist, dafs . . .“ und nun folgt der genaue Text des formulierten Antrages. Darauf kann das Haus seinen Willen in zweifacher Form zu erkennen geben: entweder durch Zuruf oder durch Teilung (Division). Das sind die beiden, seit unvordenklichen Zeiten ausschliefslich vorkommenden Formen der Abstimmung.

Der erstgenannte Modus ist der primäre. Auf die Frage des Speaker und erfolgte Aufforderung an das Haus, seinen Willen bekannt zu geben, rufen diejenigen, die mit dem Antrag einverstanden sind, „Aye“, die Gegner rufen „No“. Wenn die beiden Parteien, die so gebildet sind, sich durch Zuruf gekennzeichnet haben, so entscheidet der Speaker nach dem allgemeinen Eindrucke, den er durch den Zuruf von dem Kräfteverhältnis beider Parteien erhalten hat, mit den Worten: „Die Ayes“ oder „Die Noes sind es“ („The Ayes have it“ oder „The Noes have it“). Mit diesen Worten verkündet er Annahme oder Ablehnung des Antrages: „the question is resolved in the affirmative“ oder „in the negative“.

Beruhigt sich das Haus bei diesem Entscheide, so gilt der betreffende Antrag als endgültig angenommen oder abgelehnt; wird aber seitens der unterlegenen Partei diese Entscheidung durch Zuruf bestritten, so mufs unweigerlich dieselbe Frage zum zweitenmal gestellt werden und nun tritt der zweite subsidiäre Modus der Abstimmung in Kraft, die Division. Die Normen und Gebräuche, die diesen Modus der Feststellung der Mehrheit regeln, werden besser erst nach Darstellung der Form des Amendement zur Besprechung gelangen.

Das Resultat jeder solchermafsen zustandegekommenen Willensmeinung des Hauses kann sich in zweifacher Form äufsern: der Beschlufs des Hauses ist entweder der Ausdruck eines bestimmten Befehles (Order) oder einer Willensmeinung (Resolution). In diesen beiden Formen erschöpft sich die ganze Tätigkeit des Parlamentes. Im wesentlichen geht der Unter-

schied beider Formen dahin, dafs sich die letztere in der Regel unmittelbar nach aufsen richtet, während die Befehle des Hauses nach innen gewendet sind.

Befehle erteilt das Haus ausschliefslich, aber nur innerhalb seines Bereiches, an seine Mitglieder und Organe, an seine Ausschüsse und vor allem an sich selbst, indem es sich anweist, bestimmte Gegenstände in Beratung zu ziehen oder von der Beratung auszuscheiden; ferner indem es sich selbst Anweisungen erteilt in bezug auf die regelmäfsige Führung der Geschäfte, in bezug auf das Parlamentsverfahren[1]. Solche Anweisungen selbst können wieder generell permanenten oder speziellen und temporären Charakter haben. In den technischen Bezeichnungen der Tagesordnung (Orders of the Day) einerseits und der vom Hause ausdrücklich gesetzten Bestimmungen über das Verfahren (Standing and Sessional Orders) anderseits kommt dies klar zum Ausdruck. Mit seinen Entschliefsungen (Beschlüssen) aber erledigt das Unterhaus alle wie immer gearteten Aufgaben, die ihm auferlegt sind, seien es nun Beschlüsse concreten, legislativen, finanziellen oder rein politischen Inhalts, seien es abstracte Beschlüsse, die die Meinung des Hauses über irgend ein öffentliches Interesse aussprechen, und dadurch der Krone, respective dem Ministerium den Wunsch des Hauses in bestimmter Richtung zu erkennen geben, oder seien es endlich Beschlüsse, die im Verfolg der Beratung einer Bill als Glieder des legislatorischen Willens die Schöpfung von Rechtsnormen anbahnen. Rechtsnormen können aber nur dadurch zustandekommen, dafs der über sie gefafste Beschlufs des Hauses den Inhalt eines Act of Parliament bildet. Dies also mufs als Cardinalsatz des englischen Staatsrechtes fest-

[1] Auch seinen Executivbeamten, vor allem dem Serjeant-at-Arms, kann das Haus Befehle erteilen: und damit greift das Unterhaus auch tatsächlich in die Aufsenwelt mittelbar ein. Jedoch ist diese Anomalie gegenüber dem Grundsatze, dafs das Haus nur nach innen gerichtete Befehle erteilt, beschränkt auf jenes Gebiet, in welchem allein das Haus befugt ist, seine Rechte und Gerechtsame unmittelbar gegen jedermann wahrzunehmen, nämlich auf dem Gebiete des Privilege und der damit zusammenhängenden Spezialgerichtsbarkeit der Commons. Mittelbar greift das Haus über seine innere Befehlssphäre auch dadurch hinaus, dafs der Speaker auf Grund der ihm parlamentsrechtlich oder gemäfs Gesetzen zustehenden Befugnisse seine „Warrants“ erläfst.

gehalten werden: Beschlüsse des Unterhauses allein haben ebensowenig eine nach aufsen wirkende Rechtskraft wie Beschlüsse des Oberhauses[1]. Nur in Gestalt von Acts of Parliament wirkt das Parlament nach aufsen, nur durch seine Mitwirkung am Zustandekommen eines formellen Gesetzes ist das Unterhaus imstande, nach aufsen hin legislatorisch tätig zu werden und zwar auch in dem Sinne, in dem oben von der Verwaltungstätigkeit des Parlamentes gesprochen wird. Nur durch Acts of Parliament werden Behörden und Richter in ihrer Tätigkeit rechtsverbindlich geleitet, wird den Staatsbürgern Rechtspflicht welcher Art immer in dem ganzen Umkreise des staatlichen Lebens auferlegt. Niemals aber kann das Unterhaus nach aufsen mit Orders, mit Befehlen, die auf Grund von Beschlüssen ergehen, unmittelbar executiv eingreifen. Ein solches Vorgehen wäre nicht nur ein Bruch der Geschäftsordnung, sondern auch die Verletzung eines fundamentalen Prinzipes des englischen Staatsrechtes.

Hier ist einer der wenigen und, soweit ich sehen kann, nicht genügend bemerkten Anhaltspunkte dafür gegeben, dafs man das Prinzip von der Teilung der Gewalten wenigstens in einem gewissen Sinne auch im englischen Parlamentsrechte begründet finden kann: die strenge Ausschliefsung der beiden Häuser des Parlamentes von der Ausübung irgend welcher executiven Gewalt. Diese ist prinzipiell und formell ausschliefslich dem King in Court und dem King in Council verliehen. Allerdings darf nicht übersehen werden, soll kein schweres Mifsverständnis aufkommen, dafs dieses Prinzip der Trennung der Gewalten hier nur als rein formales Prinzip aufgefafst werden kann. Tatsächlich hat es das Parlament und in diesem wieder in letzter Linie das Unterhaus in seiner Hand, die Executive in entscheidender Weise zu lenken und zwar nach zwei Richtungen: erstens vermittelst des Institutes der parlamentarischen Cabinetregierung, zweitens vermittelst der sowohl theoretisch wie praktisch unbegrenzten legislativen Competenz, die das englische Parlament besitzt. Die Regierung, das heifst

---

[1] Selbstverständlich sind davon die vom Oberhause als höchstem Gerichtshofe des Reiches gefällten richterlichen Beschlüsse und Urteile auszunehmen.

der Inbegriff aller hohen und niederen Kronämter, ist nach dem geltenden Staatsrechte ausschliefslich aus Mitgliedern beider Häuser des Parlamentes gebildet und nur insolange rechtlich und tatsächlich fähig, die Executive zu führen, als die Mehrheit des Unterhauses sie durch Unterstützung ihrer Politik und Amtsführung an der Macht erhält. Auf solche Weise ist es begreiflich, dafs das Unterhaus in jedem Augenblick auf die Politik und Amtsführung des Cabinet nicht nur einen entscheidenden Druck ausüben, sondern jederzeit einfach seinen Willen zu dem der Regierung machen kann. Ist aber die Einwirkung des Parlamentes auf die Verwaltung von diesem Gesichtspunkte aus eine rein politische, so ist in dem zweiten der beiden Fälle eine juristisch genau erfafsbare Grundlage vorhanden. Kein staatsrechtlicher Grundsatz der englischen Verfassung verbietet es nämlich dem Unterhause, irgend welche ihm beliebige nach aufsen hin beabsichtigte Einwirkung in Gestalt eines Gesetzentwurfes, einer Bill, zu formulieren [1].

Allerdings bedarf eine solche Bill, um Gesetz, d. h. Act of Parliament zu werden, der Zustimmung der Lords und der Krone; und wenn das auch in betreff der letzteren gewifs nur mehr rein zeremonielle Form ist, so ist doch zweifellos das Oberhaus innerhalb bestimmter Grenzen auch noch in der Gegenwart ein realer Factor der Gesetzgebung. So sehr es auch im politischen Sinne, ja auch im Sinne des lebendigen Staatsrechtes wahr ist, dafs das Unterhaus die gesetzgebende Function in letzter Linie souverän übt, dafs in ihm der politische Souverän Englands zu erblicken ist, so ist doch im streng juristischen Sinne das Unterhaus den beiden anderen Com-

[1] Dies ist vielleicht der mit juristischen Mitteln am schärfsten definierbare Unterschied zwischen der parlamentarischen Regierung Englands und den nach der constitutionellen Doctrin gemodelten Verfassungen der continentalen Staaten. Es gibt in England kein der königlichen Ordonnanz oder der Ministerialverordnung reserviertes Gebiet der staatlichen Willensbildung. Die einzige Ausnahme bildet — formellrechtlich — die Prärogative der Krone. Hier bedarf es — juristisch genommen — der vorgängigen Zustimmung der Krone, wenn das Parlament seine Competenz darauf erstrecken will. Praktisch ist ein Conflict deshalb schon ausgeschlossen, weil es die Quintessenz des Systems der parlamentarischen Regierung ist, dafs auch diese Befugnisse (Prärogative) nur nach Mafsgabe des Rates des verantwortlichen Cabinet wirksam werden können.

ponenten nur gleich, nicht übergeordnet. Es ergibt sich — das obsolete Veto der Krone ganz beiseite gelassen — aus dem so oft noch, auch in unseren Tagen, geübten Widerstande der Lords eine zumindest aufschiebende Wirkung aus der staatsrechtlichen Stellung der beiden Häuser zueinander, und darum kann man noch immer sagen: in jener strengen Unterscheidung der Orders und Resolutions liegt demnach ein staatsrechtliches und auch politisches Moment von grofser praktischer Bedeutung. Denn damit ist ausgesprochen, dafs das Unterhaus in aller Regel seine unbeschränkte Competenz doch nur in der Form eines Act of Parliament nach aufsen geltend machen kann.

Ein Antrag und die darauf gebaute Question können aber auch eine andere Erledigung finden als die durch Beschlufs. Es sind das die irregulären Formen, deren wir vier zu unterscheiden haben. Gemeinsam ist ihnen allen, dafs hierbei die durch den Antrag gestellte Frage sachlich nicht entschieden, sondern formal umgangen wird, indem an die Stelle der ursprünglichen Frage eine andere tritt und dadurch die erstere, resp. der Antrag, den sie zum Inhalt hat, selbst beseitigt wird.

1. Ein Antrag kann beseitigt werden durch einen Vertagungsantrag. Dieser letztere mufs selbständig eingebracht werden und lauten: „Das Haus wolle beschliefsen, dafs das Haus sich jetzt vertage." Inwieweit die Zulässigkeit eines solchen Antrages in jedem Zeitpunkte der Sitzung vorhanden ist, werden wir weiter unten erfahren. Sobald aber ein solcher Antrag ordnungsmäfsig gestellt und angenommen ist, erscheint nach der dem englischen Unterhause eigentümlichen Auffassung von der strengen Gebundenheit der Tagesordnung, die, wie wir sehen werden, eine der Grundlagen der gegenwärtigen Geschäftsordnung ist, der Antrag ohne Abstimmung beseitigt. Es bedarf behufs Wiedereinbringung eines solchermafsen beseitigten Antrages einer Wiederholung der Voranzeige (Notice) und des ganzen daran geknüpften Verfahrens. Damit allein ist, wie sich später zeigen wird, die Aussicht, einen solchen Antrag zum zweiten Male vor das Haus zu bringen, vom praktischen Standpunkte genommen schon auf ein Minimum reduziert.

In seiner Wirkung steht einem solchen Vertagungsantrage gleich die Constatierung der Beschlufsunfähigkeit des Hauses

(„Mangel des Quorum") in einem Augenblicke, in welchem jener Antrag das Haus bereits beschäftigt. Auch damit ist Motion und Question für die Sitzung und bis auf erneute Wiedereinbringung beseitigt.

Ein Antrag auf Vertagung der Debatte hat im Falle seiner Annahme keine solche Wirkung, sondern nur die Folge der Vertagung der Question auf einen anderen vom Hause von vornherein zu bestimmenden Sitzungstag.

2. Ganz ähnlich ist ein zweites Mittel zur Beseitigung eines Antrages. Es ist nämlich zulässig, dafs in der Debatte der Antrag gestellt wird, dafs das Haus nun zur Tagesordnung übergehe: „dafs jetzt die Orders of the Day gelesen werden." Doch ist diese ehedem sehr häufige Form gegenwärtig so gut wie unpraktisch, obgleich sie noch hier und da geübt wird. Der Grund dafür liegt in der strengen Durchführung des Prinzipes der Gebundenheit der Tagesordnung[1].

3. Es kann ein ordnungsmäfsig auf die Tagesordnung zur Verhandlung gestellter Antrag beseitigt werden durch ein Amendement. Mit Hilfe der sogleich zu beschreibenden Technik des Verbesserungsantrages ist es nach der Geschäftsordnung des Unterhauses zulässig, ebenso wie den Ausschlufs jedes einzelnen in der Question enthaltenen Wortes auch den des ganzen, dem Worte „dafs" folgenden Textes zu beantragen, oder auch des weiteren zu beantragen, dafs an Stelle dieser Worte solche gesetzt werden, die in ihrem Sinne das Gegenteil des ursprünglichen Antrages bedeuten. Durch Annahme eines solchen Amendements erscheint der erste Antrag dadurch beseitigt, dafs es gar nicht zu der auf ihm beruhenden, sondern vielmehr zu der das Gegenteil ausdrückenden Frage kommt.

4. Der vierte Fall ist der der sogenannten Vorfrage (previous Question). Hier ist die Technik der Beseitigung des Antrages ebenso einfach als sinnreich. Es ist nach der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses kraft Gewohnheitsrechtes zulässig, vor der Fragestellung und Abstimmung über einen gegenständlichen Antrag die formelle Vorfrage zu stellen,

[1] Dagegen hat sich diese Form in der Geschäftsordnung der französischen Kammer als eines der wichtigsten Institute sowohl zur Regelung des Geschäftsganges wie zur Herbeiführung politischer Entscheidungen erhalten.

„dafs der ursprüngliche Antrag jetzt nicht vorgelegt werden solle“ [1]. Das ist die previous Question, die sich wie ein Riegel vor die den eigentlichen Antrag betreffende Beschlufsfrage schiebt. Wird diese Frage bejaht, so ist dadurch in betreff des gegenständlichen zur Beratung stehenden Antrages die gleiche Wirkung erzielt, wie durch den Vertagungsantrag. Geschäftsordnungsmäfsig steht nichts dem entgegen, dafs der Antrag in gehöriger Weise für eine spätere Sitzung wieder angemeldet und eingebracht wird. Die Vorfrage hat also den Zweck, ein Mittel darzubieten, durch welches die gegenständliche Entscheidung des Hauses für oder wider einen Antrag im gegebenen Angenblick vermieden werden kann.

Daneben hat aber die formelle Vorfrage eine zweite Wirkung für den Fall ihrer Nichtannahme. Dann mufs nämlich der ursprüngliche Antrag sogleich, ohne dafs noch weitere Debatten oder Stellung von Amendements zulässig wären, zur Abstimmung gebracht und entschieden werden.

Man sieht, die formelle Vorfrage ist ein zweischneidiges Mittel der Opposition. Sie unterliegt deshalb auch weiteren Beschränkungen ihrer Anwendbarkeit. Sie kann nicht angewendet werden: bei einer Verhandlung über die Reihenfolge, in der das „Public Business“ künftig erledigt werden soll und ebensowenig bei der Beratung eines Gegenstandes im Commitee des ganzen Hauses oder bei der Schlufsfassung über ein Amendement [2].

Im übrigen ist, abgesehen von den vorgenannten irregulären Formen der Beseitigung eines Antrages, die Question sonst genau mit dem Inhalte, mit welchem der Antrag gestellt ist, vorzulegen und zur Abstimmung zu bringen. Unterbrechungen sind hierbei nur möglich, insoweit solche auf Grund später zu besprechender Bestimmungen der Geschäftsordnung über Interruption of Business zu bestimmten Zeiten wirksam sind. Über-

[1] Die Form der Vorfrage ist im englischen Unterhause die negative; in anderen Parlamenten, wie in dem Repräsentantenhause der Vereinigten Staaten, die positive.

[2] Die Previous Question ist die einzige Form, in der das englische Unterhaus bis zum Jahre 1882 eine Art von Cloture und zwar als ein seit alter Zeit bestehendes Institut kannte. Vgl. Mays Aussage vor dem Sel. Comm. 1871, qu. 54, ferner Manual, p. 69, 107, 108.

dies wird die Erledigung eines Antrages nur durch solche Umstände unterbrochen, die auch sonst jede Verhandlung eines Gegenstandes im Unterhause gewohnheitsrechtlich unterbrechen. Diese hauptsächlich durch den Verkehr mit dem Oberhause und der Krone gegebenen Fälle werden erst bei Darstellung der Debatte angeführt werden.

3. Amendements[1].

Eine weitere Hauptform des parlamentarischen Verfahrens, und zwar im Grunde genommen doch nur eine Abart des Antrages in seinem weitesten Sinne, ist der Unterantrag oder das Amendement. Damit ist ein secundärer Antrag gemeint: d. h. ein Antrag auf Umgestaltung oder Abänderung, Ergänzung eines bereits bestehenden Antrages. Daraus ergibt sich eine Reihe von entscheidenden Merkmalen für die Anwendung dieser Form parlamentarischer Tätigkeit. Zuvörderst ist es nach der secundären Natur des Amendement klar, dafs ein solches prinzipiell einer vorgängigen Anzeige nicht bedarf. Dieser Regel aber stehen wichtige Ausnahmen entgegen. In folgenden Fällen mufs ein Unterantrag dennoch vorher angemeldet werden:

1. Wenn durch einen solchen neue Paragraphen eines Gesetzentwurfes vorgeschlagen werden[2];

2. Wenn auf diesem Wege Vorschläge bezüglich der in einen Ausschufs zu entsendenden Mitglieder gemacht werden[3];

3. Wenn einem Ausschusse des Hauses eine Instruction erteilt werden soll[4];

4. Wenn zu dem regelmäfsigen Formalantrage auf Übergang zur Budgetberatung substantielle Amendements, politische oder sonstige Fragen betreffend, gestellt werden[5].

Der Grund für letztere Vorschrift ist leicht gegeben. Hier ist der Hauptantrag eine immer wieder eintretende geschäftsordnungsmäfsige Formalität, der gegenüber das Amendement nur mehr formell ein Unterantrag, tatsächlich aber ein Haupt-

---

[1] May, Parl. Pract., p. 275—285; Manual, p. 104—107; Standing Orders, Nr. 39, 41 und 42.

[2] May, ibid. p. 235.

[3] May, ibid. p. 380.

[4] May, ibid. p. 455.

[5] May, ibid. p. 236.

antrag ist. Deshalb wird er auch dem Reglement für letztere unterworfen. Bemerkenswert ist aber, dafs ein Amendement, zum Unterschiede von einem selbständigen Antrage (Motion), auch wenn es von einem bestimmten Antragsteller vorher schriftlich eingebracht ist, dennoch von jedem anderen, der in der Beratung das Wort erhält, gestellt werden kann.

Im übrigen ist ein Amendement zeitlich jeweils streng an die Hauptfrage gebunden. Es kann, von den oben bezeichneten Fällen abgesehen, nicht früher gestellt werden, ehe nicht der Speaker die Hauptfrage vorgeschlagen hat. Über die Reihenfolge, in der mehrere Amendements zu einem Hauptantrage verhandelt werden müssen, besteht die Bestimmung, dafs hierbei zunächst die Reihenfolge der nach Vorlegung der Hauptfrage zum Worte gelangenden Redner mafsgebend zu sein hat. Jeder einzelne ist geschäftsordnungsmäfsig berechtigt, mit einem Unterantrage zu schliefsen. Diese Bestimmung gilt auch für solche Amendements, die den angeführten Vorschriften zufolge vorher angekündigt werden müssen und daher in dem Tagesprogramme (Notice Paper) in bestimmter Ordnung verzeichnet sind. Hier also beherrscht die Reihenfolge der Redner auch die Aufeinanderfolge der einzelnen Stadien der sachlichen Verhandlung, wie sie durch die verschiedenen Amendements gegeben erscheinen.

Die wichtigste Regel bezüglich der Amendements ist die Vorschrift ihrer Relevanz zur Hauptfrage. Alle Amendements unterliegen gemäfs ihrer Natur als Unterantrag der Regel, dafs sie sich sinngemäfs auf den Hauptantrag beziehen, für denselben relevant sein müssen; ferner, dafs jedes Amendement so formuliert wird, dafs nach seiner eventuellen Annahme der Hauptantrag noch einen vernünftigen Sinn beibehält.

Ferner ist die Stellung von Amendements beschränkt durch die Vorschrift, dafs ein solches nicht im Widerspruche stehen darf mit einer im Laufe des betreffenden Beratungsabschnittes früher ergangenen Entscheidung des Hauses. Es darf also nicht noch einmal ein Amendement auf Abänderung jener Worte des Textes gestellt werden, die schon durch einen vorgängigen Beschlufs des Hauses festgestellt worden sind. Ebenso ist es unzulässig, zu einem formalen Antrage andere Amendements zu stellen, als die durch das Herkommen des Hauses geschaffenen speziellen

Amendements. So darf zum Antrage auf zweite Lesung einer Bill nur das Amendement „in sechs Monaten“, so darf zu einem Vertagungsantrage nur ein die Zeit betreffendes Amendement proponiert werden[1]. Ferner ist es unzulässig, solche Beschliefsungen des Hauses, die nur durch einen gegenständlichen, besonders angekündigten Antrag provoziert werden können, mittels Amendement einzubringen[2]. Endlich sind Amendements unzulässig, durch welche ein bereits angekündigter selbständiger, noch nicht verhandelter Antrag oder Unterantrag vorweggenommen oder überhaupt ein späterer Punkt der Tagesordnung antizipiert wird.

Nach englischem Parlamentsrecht ist daher der Unterantrag auch in bezug auf seine Textierung streng und zwar im vollsten Sinne des Wortes an den Buchstaben des Hauptantrages gebunden[3]. Es kann nämlich ein Amendement nie anders gestellt werden, als dafs es anknüpfend an den vorliegenden Wortlaut des Hauptantrages Ergänzungen oder Umgestaltungen vorschlägt. Und zwar sind hier drei Fälle möglich:

1. Amendement durch Auslassung von Worten;

2. durch geeignete Auslassung bestimmter Worte und Einfügung anderer an deren Stelle, durch welche der Sinn des Hauptantrages verändert wird;

3. durch blofse Hinzufügung oder Einsetzung von Worten in den im übrigen unverändert bleibenden Text des Hauptantrages.

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 280. Hier wirkt ein allgemeines Prinzip dahin, dafs bestimmten Formen, in denen das Fortschreiten eines Parlamentsgeschäftes zum Ausdruck gelangt, auch nur mit ganz bestimmen Formen als Ausdruck der Bekämpfung des betreffenden Gegenstandes entgegengetreten werden darf. In solchen Bestimmungen tritt besonders stark das dem ganzen Parlamentsverfahren charakteristische Merkmal des „fair Play“ hervor.

[2] Es sind dies vor allem die oben genannten Anträge auf Besprechung des Verhaltens der Krone, des Speaker, des Chairman of Committees usw. Siehe oben S. 489.

[3] Diese ganze Technik des Amendement mit ihrer continentalen Parlamentariern wohl fremdartigen Akribie ist aus dem Parlamente auch auf alle übrigen beratenden Körperschaften des Landes übergegangen und wird in den Grafschafts-, Stadt- und Districträten genau so streng gehandhabt wie vom Unterhause. Vgl. Palgrave, Chairmans Handbook.

Jedes Amendement wird durch eine Question und daraufffolgende Abstimmung, also ebenso wie jeder Hauptantrag erledigt. Selbstverständlich mufs aber diese Unterfrage der Stellung der Hauptfrage zeitlich vorangehen. Ob aber nun die Unterfrage bejaht oder verneint wird, immer wird nach der Geschäftsordnung schliefslich noch die Hauptfrage gestellt. Im bejahenden Falle lautet dann die Hauptfrage dahin, ob der nun so und so amendierte Hauptantrag angenommen wird oder nicht. Im verneinenden Falle, durch den das Amendement aus der Welt geschafft erscheint, wird einfach die Hauptfrage in ihrer ursprünglichen Fassung vorgelegt.

Für die Fragestellung betreffs der drei genannten Classen von Amendements gelten nun bestimmte Regeln, und zwar wird hierbei von der Voraussetzung ausgegangen, dafs eine Präsumption besteht für die Aufrechterhaltung des Hauptantrages.

In dem sub 1 genannten Falle (einfache Auslassung von Worten) lautet daher die Unterfrage: „dafs die Worte, deren Auslassung beantragt wurde, in dem Hauptantrage oder Paragraphen stehen bleiben“ („that the words proposed, to be left out, stand part of the clause“ oder „of the motion“).

In dem zweitgenannten Falle compliziert sich die Fragestellung, indem zwei Unterfragen nacheinander vorgelegt werden müssen. Zuerst wird die Frage auf Auslassung der durch das Amendement in Mitleidenschaft gezogenen Worte gestellt und im Falle der Bejahung dieser Frage eine zweite Frage gestellt, dahingehend, „dafs die neubeantragten Worte eingefügt werden.“ Somit kommt es, falls auch dieser Antrag angenommen wird, nach dem oben aufgestellten Prinzipe notgedrungen zu einer dritten Frage, die dahin lautet, ob der nun so und so amendierte Hauptantrag angenommen wird. Wird die erste Unterfrage verneint, so bleibt es selbstverständlich bei zwei Abstimmungen.

Im dritten Falle gibt es immer nur zwei Abstimmungen: zuerst über die Hinzu- oder Einfügung der beantragten Worte, sodann in jedem Falle über den Hauptantrag.

Selbstverständlich ereignet es sich oft, dafs mehrere Unteranträge zu einem Hauptantrage gestellt werden. Abgesehen nun von der durch die Reihenfolge der Redner gegebenen formellen Ordnung beherrscht auch ein sachliches Prinzip die An-

ordnung der Amendements in der Beratung. Die Regel ist, dafs die Amendements nacheinander so gestellt und so beraten werden sollen, wie die Worte des Hauptantrages, die sie in Mitleidenschaft ziehen, aufeinanderfolgen. Daher dürfen vorhergehende Worte einer Motion nicht mehr durch ein Amendement in Frage gestellt werden, wenn ein später folgender Teil des Textes dieses Antrages bereits amendiert ist. Nur so lange die Beratung über diesen letzteren dauert, kann mit Zustimmung des betreffenden Antragstellers auch von einem nachfolgenden Redner noch immer ein Amendement zu einem früheren Teile des Hauptantrages eingebracht werden.

Der durch ein Amendement gestellte Antrag wird selbstverständlich gerade so, wie ein Hauptantrag durch die Fragestellung (Question) erledigt. Und daraus ergibt sich denn sogleich die Möglichkeit eines Subamendement, eines Unterantrages zweiten Ranges, der in das Stadium zwischen Vorschlag der Frage (Proposal of Question) betreffs des Hauptamendement und der endgültigen Fragestellung (Question put) über dieses letztere eingeschoben wird. Ein solches Amendement des Amendement ist also zulässig[1]. Das Verfahren ist vollständig gleich dem eben geschilderten bei Stellung von Unteranträgen zu Motions. Jede Verwirrung wird durch die genaue Einhaltung der Reihenfolge vermieden, wonach erst über den Unterantrag zum Amendement und dann über dieses selbst in seiner amendierten Form, endlich über den Hauptantrag in der successive erfolgten Amendierung die Frage selbständig gestellt, vorgelegt und durch Abstimmung entschieden wird.

Abgesehen von der regelmäfsigen Erledigung eines Amendement durch Question und Abstimmung gibt es aber noch auf zweifache Weise andere Erledigung von Unteranträgen, und zwar:

1. durch Zurückziehung des Amendement, wobei dieselben Grundsätze gelten, die oben von der Zurückziehung von Anträgen aufgestellt wurden;

2. Ein Amendement kann durch Entscheidung des Speaker (Ruling of the Chair) als ungehörig zurückgewiesen werden. Als solche Ablehnungsgründe gelten neben dem Mangel an

---

[1] May, Parl. Pract. p. 282.

Relevanz zum Hauptantrage und etwaiger Sinnlosigkeit der vorgeschlagenen Veränderung des Hauptantrages zunächst Verletzungen der oben angeführten Vorschriften betreffs Antizipation kommender Anträge, Einschränkung der Amendierung formaler Anträge usw.

Schon diese Bestimmungen geben dem Speaker vermittelst der Waffe der Auslegung eine keineswegs unbedeutende Handhabe, um den Geschäftsgang dilatorisch störende Amendements einfach zu beseitigen. Aber die ganz allgemeine Befugnis des Speaker, die Ordnung und Durchführung der Parlamentsgeschäfte aufrecht zu erhalten, befähigt ihn auch noch in weiterem Umfange in solcher Richtung zu wirken. Amendements, deren Inhalt oder Ausdrucksweise anstöfsig sind, ferner rein negative Amendements sollen gleichfalls vom Speaker von vornherein als irregulär ausgeschieden werden.

Verfolgt man die Debatten des letzten Jahrzehntes im englischen Unterhause, so wird man viele Beispiele für die grofse Machtvollkommenheit des Speaker finden, mit der er einem wirklichen Mifsbrauch des jedem Mitgliede zustehenden Rechtes, Amendements zu stellen, rücksichtslos vorbeugt.

Besondere und auch in letzter Hinsicht noch weitergehende Bestimmungen gelten bezüglich der Anwendung der Form des Amendement bei Beratung von Gesetzentwürfen (Bills), worüber im zehnten Abschnitte noch ausführlicher gehandelt werden wird.

4. Abstimmungen (Divisions).

In parlamentarischen Körperschaften erfolgt die staatliche Willensbildung durch Annahme oder Ablehnung der an sie gerichteten Anträge. Die Zusammensetzung der Willensrichtungen der einzelnen Teilnehmer an der Versammlung zu einem Gesamtwillen, der die Entscheidung trifft, erfolgt nach dem Grundsatze, dafs der Wille der Mehrheit der Wille der ganzen Versammlung ist, vermittelst der Abstimmung. Wie schon in den regierenden Volksversammlungen in Rom und Athen, so ist auch im englischen Unterhause und diesem folgend in allen continentalen Parlamenten unserer Zeit die Abstimmung einfach auf Bejahung oder Verneinung einer bestimmten, fest formulierten Frage gerichtet. Eine Argumen-

tation bei der Abgabe der Stimme ist im Unterhause nicht zulässig, wohl aber merkwürdigerweise im House of Lords, in dem es jedem Peer freisteht, seinen Widerspruch und die Gründe für seine Meinung in bezug auf eine bestimmte, vom Hause beschlossene Mafsregel schriftlich zu formulieren, worauf dieser Protest samt den Namen der demselben Beitretenden dem Protokolle der betreffenden Sitzung vollinhaltlich einverleibt wird. Jedes Mitglied des Unterhauses kann seine Stimme nur persönlich abgeben. Das gleiche gilt gegenwärtig auch für die Lords, während bis 1868 die alte Übung im Oberhause den Lords gestattete, im Falle der Abwesenheit auch durch besondere Bevollmächtigte (Proxies) die Stimme abzugeben.

Die zur Vornahme einer namentlichen Abstimmung (Division) führenden Stadien des Verfahrens sind schon oben besprochen worden. Zum Verständnisse des Vorganges, der Division selbst, ist es notwendig, sich für einen Augenblick an die Einrichtung des Unterhauses und seines Sitzungssaales zu erinnern. Der rechteckige Sitzungssaal des Unterhauses ist von den sogenannten Division Lobbies, Wandelgängen, umgeben, die untereinander selbst wieder durch Türen miteinander zusammenhängen sowie mit den weiter rückwärts gelegenen, den einzelnen Parteien sowie den sonstigen Zwecken des Hauses dienenden Räumen. Der Sitzungssaal hat nun an jeder der vier Seiten Türen, die in diese Wandelgänge hinausführen.

Sobald das Resultat der auf Grund des Zurufes erfolgten Abstimmung vom Speaker verkündet und durch Bestreitung (Challenge) von mindestens zwei Mitgliedern in Frage gestellt ist, leitet der Speaker die Division durch den Befehl ein, dafs alle nicht zum Hause gehörenden Personen sich aus demselben zurückziehen müssen. Dies bezieht sich aber nur auf den Raum hinter der Barre des Hauses: die auf den Galerien weilenden Fremden können im Hause verbleiben.

Nun aber tritt ein wichtiger Grundsatz in Kraft. Nach englischem Parlamentsrechte ist zur Teilnahme an der Abstimmung nur derjenige Abgeordnete berechtigt, der sich im Momente, da dieselbe vollzogen wird, tatsächlich im Saale befindet, wobei der Raum zwischen den vorerwähnten Doppeltüren an den vier Wänden des Saales noch als zum Hause gehörig gerechnet wird. Eigentlich sollten nur diejenigen Abgeordneten

zur Division zugelassen werden, die beim ersten Versuch, die Mehrheit durch Zuruf festzustellen, tatsächlich im Hause gewesen sind. Es wird aber darüber hinaus doch noch ein ganz kurzer Zeitraum freigegeben, währenddessen die Glocken in den Wandelgängen und Räumen des Hauses erklingen und Abgeordnete rechtzeitig zur Abstimmung in den Saal gelangen können.

Alle Mitglieder, die nicht stimmen wollen, müssen sich, sobald die Glocken ertönen, nicht nur aus dem Beratungssaale sondern auch aus den denselben umgebenden Division-Lobbies entfernen. Dieser Zeitraum ist zwei Minuten lang und wird durch eine Sanduhr gemessen, die einer der Clerks am Tische in dem Momente umstürzt, als der Speaker den Befehl erlassen hat, dafs alle Fremden sich aus dem Hause zurückziehen mögen. Die Abgeordneten, die während dieser zwei Minuten in den Saal hineingelangen, dürfen und müssen sich an der Abstimmung beteiligen. Ist die Sanduhr abgelaufen, so verschliefst der Sejeant-at-Arms, nachdem vorher die Lobbies geleert worden sind, auf eine Handbewegung des Speaker sämtliche aus dem Sitzungssaale hinausführenden Türen. Und nun erfolgt die zweite Abstimmung durch Zuruf. Es ist nämlich noch immer Zeit, auf die Division zu verzichten, was aber sehr selten geschieht. In der Regel wird neuerdings von der Opposition durch Zuruf die Entscheidung des Speaker bestritten und nun nimmt die Division ihren Lauf. Während diese zweite Abstimmung durch Zuruf stattfindet, darf kein Mitglied das Wort ergreifen und selbstverständlich darf die Debatte keineswegs mehr erneuert werden. Sodann verfügt der Speaker: „Die Ja gesagt haben, gehen zur Rechten, die Nein gesagt haben, zur Linken", und beruft, wenn Regierung und Opposition einander gegenüberstehen, die beiden Einpeitscher (Whips) jeder der beiden Parteien, sonst aber auch andere Abgeordnete, zu Zählern (Tellers). Wenn eine Partei keinen oder blofs einen Zähler findet, so findet keine Division statt. Das Vorhandensein von vier Zählern ist eine unerläfsliche Vorbedingung für eine rechtsgültige Division.

Jeder Abgeordnete, der sich, nachdem die Türen geschlossen sind, im Sitzungssaale befindet, mufs, sobald sich die beiden Zählerpaare an den beiden zum Ausgang in die Lobbies

offengelassenen Türen aufgestellt haben, den Saal verlassen und damit seine Stimme für Ja oder Nein abgeben. Eine Stimmenthaltung, d. h. ein Verbleiben im Saale ist nicht gestattet. Jede Weigerung, den Saal in vorschriftsmäfsiger Weise durch eine der beiden Türen zu verlassen, ist ein schweres Delict gegen die Ordnung des Hauses und wird mit den strengsten Zensuren bestraft.

Die beiden Zählerpaare stehen an den bezeichneten Türen und zwar dergestalt, dafs bei jeder Türe je ein Zähler von beiden Parteien des Amtes waltet. Diese zählen nun die Abgeordneten, indem sie sich durch die Türen in die beiden Wandelgänge hinausbegeben, und stellen so schon die Mehrheit fest. Damit aber ist die Zählung noch nicht vollendet. Jede der beiden Lobbies, in welche getrennt die verschiedenen Parteien aus dem Saale hineinströmen, dient als Abstimmungsraum in folgender Weise:

In jeder dieser Lobbies sitzen an einem Tische je zwei Schreiber des Hauses, unter die das alphabetische Mitgliederverzeichnis so verteilt ist, dafs auf der einen Seite dasselbe von A bis M, auf der anderen von N bis Z liegt. Die Abgeordneten müssen nun einzeln hintereinander an diesen Tischen und zwar jeder auf der den Initialen seines Namens entsprechenden Seite vorbeigehen, hierbei ihren Namen nennen, worauf derselbe auf der Liste abgestrichen wird.

Auf solche Weise wird nicht nur von den Zählern an den Türen das Stimmenverhältnis, sondern auch weiters festgestellt, wie bei jeder einzelnen Division jeder Abgeordnete gestimmt hat. Diese Abstimmungslisten werden für jede Sitzung sofort gedruckt, dem am nächsten Tage erscheinenden Protokolle beigelegt und bilden ein oft scharf ausgenütztes Material für die Controlle der Abgeordneten durch ihre Wählerschaft. Das ganze Verfahren, so verwickelt es scheint, geht sehr rasch vor sich; eine normale Division dauert durchschnittlich 10 bis 15 Minuten, nur in seltenen Fällen länger[1].

---

[1] Die Abstimmung verläuft um so rascher, je geringer der Stärkeunterschied zwischen den beiden Parteien ist, indem dann nämlich die Arbeit der Zähler an den Türen sowie die Aufzeichnung der Namen sich auf die Schreiber in beiden Lobbies gleichmäfsig aufteilt. Bei den von kleinen Fractionen, z. B. einigen Iren, erzwungenen Abstimmungen

Ist auf die geschilderte Weise der Sitzungssaal geleert worden[1], so gehen die Abgeordneten durch die inzwischen wieder geöffneten Türen an den Längswänden des Saales in diesen zurück. Das Resultat der Abstimmung aber wird von den Zählern in folgender, genau eingehaltener Form mitgeteilt. Sie geben dem Clerk am Tische die Ziffern bekannt, dieser schreibt die Zahlen auf ein Blatt Papier und überreicht dann dieses letztere dem ersten Whip derjenigen Partei, die die Mehrheit erlangt hat. Durch diese symbolische Handlung erfährt bereits das Haus das Resultat der Abstimmung und in Momenten grofser Entscheidungen löst sich schon jetzt die Spannung in lebhafte Rufe und Gegenrufe auf. Dann aber treten die vier Zähler in einer Reihe vor den Tisch des Hauses, die der siegenden Mehrheit stets zur Linken, die anderen zur Rechten; und nachdem alle sich vor dem Speaker verbeugt haben, liest der Seniorzähler mit lauter Stimme vor: „Ja: so und so viele Stimmen; Nein: so und so viele Stimmen." Wenn die von den „Tellers" gezählten Stimmen mit den in den Lobbies festgestellten Stimmen nicht übereinstimmen, so mufs eine neue Zählung stattfinden. Für den Fall, dafs ein Mitglied des Hauses sich geirrt hat und in eine andere Lobby, als die von ihm gewünschte, hineingegangen ist, damit also die gegenteilige Stimme abgegeben hat, gilt der schon im 17. Jahrhundert feststehende Grundsatz, dafs die äufsere Handlung das Entscheidende ist und nicht der zu unrichtigem Ausdrucke gelangte eigentliche Wille des betreffenden Abgeordneten[2].

Dieser Vorgang der Division mufs unweigerlich stattfinden, wenn die erste Feststellung des Stimmenverhältnisses bestritten

---

dauert die Abstimmung naturgemäfs viel länger, bis zu einer halben Stunde. Vgl. darüber Report des Select Committee von 1871, qu. 237 bis 245, 302—304. Aussagen von Erskine May und Speaker Denison.

[1] Das Verweilen von Abgeordneten im Saale bei Vornahme der Division ist ein schweres Delict; jeder Abgeordnete, der sich innerhalb der geschlossenen Türen des Saales befindet, mufs abstimmen. Ein solcher Fall der Gehorsamsverweigeruug in dieser Hinsicht ereignete sich z. B. am 5. März 1901. Mehrere irische Abgeordnete weigerten sich, den Saal zu verlassen, um so gegen die Vernachlässigung der irischen Interessen in der Budgetberatung zu protestieren. Sie wurden sämtlich suspendiert und aus dem Hause gewiesen. Hansard (XC) 1901, p. 691.

[2] Vgl. einen der jüngsten Fälle 1903 Hansard (121), p. 931.

wird. Eine Ausnahme gilt allerdings nach der neuen Geschäftsordnung für den Fall des sogenannten frivolen Verlangens einer Division. Nach der bis vor kurzem geltenden, Jahrhunderte langen Praxis genügte immer schon der Zuruf von zwei Mitgliedern der Opposition, um die Bestreitung der Constatierung der Mehrheit durch den Speaker rechtsgültig erscheinen zu lassen und eine Division zu provozieren. Der Mifsbrauch dieses Rechtes in der Obstructionszeit führte nun zu der Bestimmung der Standing Order Nr. 30, die folgendermafsen lautet:

„Der Vorsitzende kann, sobald beide durch Ablauf der Sanduhr bemessene Minuten verstrichen sind, wenn seiner Meinung nach eine Division frivoler Weise oder vexatorisch verlangt wird, die Meinung des Hauses oder Committee über die Notwendigkeit der Division feststellen durch Aufforderung an diejenigen Mitglieder, welche den Antrag auf Division unterstützen und seine frühere Entscheidung bestreiten, sich zu erheben. Hierauf soll der Vorsitzende, je nachdem er es passend findet, entweder die Meinung des Hauses oder Committee bekanntgeben oder Zähler für eine Division ernennen. Und im Falle, dafs keine Division stattfindet, soll der Vorsitzende dem Hause oder Committee die Zahl der Minorität, die seine Entscheidung frivoler Weise bestritten hatte, bekanntgeben und deren Namen sollen dann im Hause protokolliert und mit den Abstimmungslisten zugleich gedruckt werden.“

Eine besondere Bestimmung gilt nun für den Fall der Stimmengleichheit beider Parteien, und zwar knüpft dieselbe an das Stimmrecht des Speaker oder des Chairman of Committees. Beide üben, wie schon oben bemerkt wurde, das ihnen als Mitgliedern zustehende Stimmrecht prinzipiell nicht aus. Im Falle der Stimmengleichheit jedoch erwächst ihnen die Pflicht, die sogenannte entscheidende Stimme (Casting Vote) abzugeben. In diesem Falle gibt nun der Vorsitzende seine Stimme gerade so nach freiem Ermessen und eigenem Gutdünken ab, wie jedes andere Mitglied: doch ist für den Speaker üblich und ungeschriebenes Gesetz, dafs er seine Stimme womöglich so abgebe, dafs die dadurch herbeigeführte Entscheidung nicht die endgültige ist, sondern jeweils, soweit dies möglich, den Aufschub der gegenständlichen Entscheidung bewirke, und

es ist auch Sitte, dafs der Speaker sein Votum mit einer kurzen Ansprache begründet[1].

In Verbindung mit der Form der Abstimmung ist hier noch eines Problemes von staatsrechtlicher Bedeutung zu gedenken, das durch die Geschäftsordnung des Hauses seine Lösung erfährt: nämlich der Frage, inwiefern ein Abgeordneter in der freien Ausübung seines Stimmrechtes beschränkt ist durch besondere Vorschriften für den Fall seines persönlichen Interesses an der durch eine Abstimmung zu entscheidenden Angelegenheit. In beiden Häusern des englischen Parlamentes gilt in dieser Hinsicht die alte Regel, dafs ein Mitglied in Fällen unmittelbaren eigenen Interesses sich der Stimmabgabe zu enthalten hat. Am 17. Juli 1811 wurde dies durch den Speaker Abbott folgendermafsen definiert[2]: „Dieses persönliche Interesse mufs ein directes pecuniäres Interesse sein und dem betreffenden Mitgliede individuell anhaften zur Unterscheidung seiner Person von den übrigen Staatsbürgern oder von den allgemeinen Staatsinteressen.“ Aus diesem Grunde wurde z. B. ein Antrag, Mitglieder wegen ihrer Eigenschaft als Bankdirectoren von der Abstimmung über eine Bill betreffend die Goldwährung auszuschliefsen, abgelehnt[3]. In der Regel liegt die Entscheidung, wann eine solche Frage der Unzulässigkeit der persönlichen Abstimmung einzelner Mitglieder aufgeworfen werden mufs, ausschliefslich beim Speaker. Dieselben Vorschriften gelten für Abstimmung im Committee wie im Plenum; und ebenso findet diese Regel volle Anwendung bei Abstimmungen über Private Bills sowohl im Hause wie in den Spezialausschüssen, die über letztere beraten[4]. Die Bestreitung des Rechtes eines Mitgliedes aus dem

[1] Der Fall der Stimmengleichheit wird in der Parlamentssprache „a tie“ genannt. Vgl. über diese Function des Speaker die Bemerkungen Denisons in seinem Tagebuch (p. 95—99) anläfslich seiner Abstimmung am 19. Juni 1861, durch welche die Lösung der vielbestrittenen Frage der Beseitigung der Kirchenumlagen (Church Rates) abermals auf mehrere Jahre hinausgeschoben wurde.

[2] May, Parl. Pract. p. 353.

[3] Die Frage, inwiefern die Stellung als Mitglied des Aufsichtsrates einer Actiengesellschaft mit der Stellung eines activen Minisers vereinbar sei, ist gerade in den letzten Jahren im Unterhause wiederholt aber ohne Ergebnis erörtert worden.

[4] In der Zusammensetzung der Select Committees über Private Bills wird mit ganz besonderer Strenge darauf geachtet, dafs jeweils

Grunde seines persönlichen Interesses, seine Stimme abzugeben, mufs, falls sie nicht von dem Betreffenden selbst aufgeworfen wird, durch „Substantive Motion" vorgebracht werden. Bei der Beratung über diesen Antrag ist es, wie in allen Fällen, in denen über die persönliche Stellung eines Mitgliedes verhandelt wird, strenge Regel, dafs sich der jeweils Betroffene, nachdem er zu Beginn zum Worte gekommen ist, aus dem Hause zurückzieht, und dafs so die weitere Verhandlung in seiner Abwesenheit vorgenommen wird. Jedoch ist bemerkenswert, dafs solche in einer Frage von der Teilnahme an der Abstimmung ausgeschlossene Abgeordnete dennoch das Recht besitzen, vor dieser Abstimmung Anträge oder Amendements einzubringen. Endlich gibt es auch Fälle, in denen ein Mitglied nicht aus Gründen persönlichen Geldinteresses, sondern aus anderen Gründen des Anstandes oder der Moralität sich der Abstimmung enthalten soll. Obgleich nun hier keine ausdrückliche Regel aufgestellt ist, wird auch in solchen Fällen erwartet, dafs das betreffende Mitglied sich der Abstimmung enthält, und falls es nicht geschieht, kann ein besonderer Antrag auf Ungültigkeitserklärung der betreffenden Stimme immerhin eingebracht werden[1].

5. Die Petitionen.

Von dieser ehrwürdigen und ältesten parlamentarischen Einrichtung, die, wie wir wissen, der fruchtbare Keim gewesen ist, aus dem sich das ganze legislative Verfahren des Unterhauses entwickelt hat, ist wenig Lebendiges in der Gegenwart übrig geblieben. Gewifs ist das Recht jedes englischen Staatsbürgers, Petitionen an das Haus der Gemeinen und an die Lords zu richten, geradeso noch immer ein Grundrecht der englischen

---

alle in einer Private Bill vermögensrechtlich oder durch ihre localen politischen Interessen beteiligten Abgeordneten nicht als Mitglieder des betreffenden Ausschusses fungieren. Vgl. Report des Select Committee on Public Business von 1848, und unten im 12. Abschnitt.

[1] Die Zahl der Divisions ist im Laufe des 19. Jahrhunderts sehr variabel. Ihre Zahl betrug in dem Zeitraum 1845—54 jährlich, als zehnjährige Durchschnittsumme gerechnet, 207, in den Jahren 1855—64 an 189, in den Dezennien 1865—94 je 186, 283, 325. Im Jahre 1896 gab es 419 Divisions und in den Jahren 1897 bis 1903 jeweils 367, 310, 381, 298, 482, 648 und 263 jährlich.

Verfassung wie vor einem halben Jahrhundert und noch immer werden Tausende von Petitionen alljährlich an das House of Commons geleitet. Aber längst ist die Anwendung der Petition zur Abhilfe gegen Rechtsverweigerung dank der reichen Ausbildung der ganzen Gerichts- und Verwaltungsorganisation verschwunden und auch die Benutzung der Petition als Mittel zur Vorbringung von öffentlichen Beschwerden hat seit der Ausbildung der modernen Presse, des freien und reichlich gegliederten Vereins- und Versammlungsrechtes ihre Bedeutung immer mehr verloren. Die sinkende Bedeutung der Petition drückt sich nun am besten in den Veränderungen aus, die die Bestimmungen der Geschäftsordnung über dieselbe im Laufe des 19. Jahrhunderts erfahren haben. Noch in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts war es Praxis, dafs die Petitionen von jenen Mitgliedern des Hauses, die sie einbrachten, verlesen und zum Gegenstande von oft langwierigen Debatten gemacht wurden. 1842 begann man dieser Zeitverschwendung entgegenzuarbeiten und von da ab ist die den Petitionen eingeräumte Zeit bis zur völligen Ausschaltung dieser Form reduziert worden[1].

Nach der geltenden Geschäftsordnung bestehen folgende Bestimmungen, erstens in betreff der Form und Beschaffenheit, zweitens in betreff der Einbringung und Behandlung der Petitionen im Unterhause:

1. Alle Petitionen müssen stets in die Form einer Bitte gekleidet sein und das Petitum genau bezeichnen; sie dürfen nicht gedruckt oder lithographiert, sondern müssen geschrieben und Bogen für Bogen unterfertigt sein. Der Name des einbringenden Abgeordneten mufs auf dem ersten Blatte verzeichnet werden. Jeder Betrug bei Verfertiguug einer Petition, insbesondere hinsichtlich der Unterschriften, wird als ein Privilegienbruch geahndet; jede solche Petition ist nichtig und wird überdies vom Hause zurückgewiesen. Die Petition mufs in würdiger Sprache abgefafst sein, sich jeder Beziehung auf Debatten des Hauses enthalten. Jeder beleidigende Angriff gegen die Krone, das Parlament, die Religion, die Gerichtshöfe oder andere feststehende Autoritäten macht die Petition nichtig, unparlamentarisch und schliefst sie von der Entgegennahme aus.

---

[1] Vgl. oben S. 96.

2. Die Einbringung der Petition erfolgt im Hause durch ein Mitglied; zu Gunsten der City von London sowie der Stadt Dublin bestehen gewisse Privilegien auf Überreichung von Petitionen durch ihre städtischen Oberhäupter. Dem betreffenden Abgeordneten obliegt auch, die Petition zu lesen und, falls sie ungehörig abgefafst ist, ihre Vorlegung zu unterlassen; und zwar erfolgt die Einbringung sämtlicher Petitionen in dem von der Geschäftsordnung festgesetzten Zeitpunkte, nämlich nach Absolvierung des Private Business. Grundsätzlich darf jeder Abgeordnete den Titel der einzelnen Petitionen vorlesen, die Gesuchsteller namentlich nennen und die Zahl der Unterschriften sowie das Petit mitteilen; aber eine Debatte hierüber ist ausgeschlossen. Es kann wohl vom Speaker gestattet werden, dafs der Clerk am Tische die Petition formell vorliest. Dem Abgeordneten steht das Recht der Verlesung der ganzen oder eines gröfseren Teiles der Petition nicht zu[1]. Nur eine Ausnahme besteht: Petitionen, die sich auf persönlich widerfahrenes und noch fortdauerndes Unrecht beziehen, können sogleich zur Debatte gebracht werden. Die Entscheidung darüber, ob eine Petition diesem strict zu interpretierenden Ausnahmefalle beizurechnen ist, liegt einzig und allein beim Speaker[2]. Aber diese Fälle sind aufserordentlich selten[3], und auch die persönliche Überreichung von Petitionen ist ganz aufser Übung gekommen.

In betreff des Vorganges bei der Überreichung der Petitionen hat sich vielmehr eine ganz formlose Prozedur entwickelt. Die allermeisten Petitionen werden während der Sitzung von den sie überreichenden Abgeordneten in einen hinter dem Chair des Speaker angebrachten Behälter (Bag) hineingelegt. Von dort werden sie durch die Beamten des Hauses unmittelbar an das ständige Committee on Public Petitions geleitet. Dieses publiziert von Zeit zu Zeit Verzeichnisse der Petitionen unter Angabe ihres Inhaltes, aber eine weitere parlamentarische Verhandlung der in den Petitionen bezogenen Tatsachen ist auf diesem Wege nicht möglich.

---

[1] Standing Order 77.
[2] Standing Order 78.
[3] Vgl. May, Parl. Pract., p. 504.

6. Interpellationen[1].

Obgleich dieser in continentalen Parlamenten geläufige Ausdruck im englischen Unterhause unbekannt ist, existiert doch die damit bezeichnete Institution. Anfragen, Questions genannt, werden regelmäfsig von den Mitgliedern des Hauses an die Regierung, eventuell auch an den Speaker oder an andere Mitglieder des Hauses gestellt. In den beiden letzteren Fällen sind aber Anfragen nur inbetreff der Geschäftsbehandlung oder einzelner Geschäftsstücke gestattet, mit welchen das befragte Parlamentsmitglied als Antragsteller persönlich besonders befafst ist. Im übrigen sind solche Anfragen so selten, dafs man füglich davon absehen kann. Dagegen spielen die regelmäfsigen Anfragen an die Regierung eine sehr wichtige Rolle im modernen Verfahren des Unterhauses und diese speziell sind es, die dem ganzen Institute die grofse Bedeutung verleihen.

Die Interpellationen sind ein erst von der jüngeren Parlamentspraxis entwickeltes, neues Mittel zur Controlle der Politik der Regierung sowie einzelner ihrer Mafsregeln. Sie dienen vor allem dem Zwecke der Aufklärung der öffentlichen Meinung über das Wesen politischer Vorgänge und es ist auch geschäftsordnungsmäfsig zulässig, Anfragen derart zu stellen, dafs die Regierung um ihre Absichten oder Pläne in einem concreten Falle gefragt wird. Anderseits sind aber Interpellationen nicht selten die Form, welche die Regierung selbst dazu benützt, um in einer nicht eben feierlichen Form wichtige Mitteilungen nach aufsen gelangen zu lassen. Diese Fragen müssen allerdings gleich Anträgen früher, zumindest am Tage vorher, angemeldet werden.

Interpellationen können irgend einen beliebigen Gegenstand der inneren oder äufseren Politik, der Landes-, Reichs- und Colonialverwaltung betreffen. Es ist nun aber längst nicht mehr üblich, die Anmeldung dieser Fragen mündlich zu vollziehen, sondern sie werden schriftlich formuliert dem Clerk überreicht und dann im Notice Paper der betreffenden Sitzung, für die sie angemeldet sind, abgedruckt. In der Beantwortung wird aber nicht der Text der Anfrage verlesen, sondern der

[1] Manual, p. 55—61.

Zeitersparnis halber nur die Nummer, unter welcher im Sitzungsprogramme die einzelnen Anfragen aufgeführt sind, vom Speaker genannt. Sofort nach dem Aufrufe der Nummer erhebt sich der betreffende Fachminister oder dessen Vertreter und gibt mit kurzen Worten in einer ziemlich gleichmäfsig eingehaltenen Form die gewünschte Antwort.

Aber auch dieser bis zum Jahre 1902 geltende Modus erschien noch zu sehr zeitraubend. Seither ist durch die Geschäftsordnung verfügt, dafs jedes Mitglied, das auf seine Anfrage eine mündliche Antwort haben will, auf der schriftlichen Anmeldung derselben ein Sternchen hinzufügen mufs. Ist dies nicht der Fall, so wird damit bekundet, dafs sich das anfragende Mitglied mit einer schriftlichen Erwiderung begnügt. Diese erfolgt in der Weise, dafs die von dem betreffenden Minister erteilte Antwort in dem am Tage nach der Sitzung erscheinenden offiziellen Protokolle über die Verhandlungen des Vortages (Votes and Proceedings) veröffentlicht wird. Dabei war noch immer zu befürchten, dafs nur wenige Mitglieder enthaltsam genug sein werden, auf eine mündliche Antwort zu verzichten; deshalb verfügt die neueste Geschäftsordnung überdies[1]:

1. dafs die Zeit für Interpellationen innerhalb genauer Zeitgrenzen festgelegt wird. Die Questions sollen womöglich um ein Viertel nach 2 Uhr beginnen und müssen 5 Minuten vor 3 Uhr auf jeden Fall vollständig erledigt sein.

2. Nur in der Nachmittagsitzung dürfen überhaupt Questions gestellt werden.

Alle Interpellationen, die um die angegebene Zeit noch nicht beantwortet sind, werden vom Minister nicht mehr mündlich, sondern auch dann, wenn eine mündliche Antwort verlangt war, nur in der oben angegebenen Weise schriftlich erwidert. Das gleiche gilt, wenn etwa das anfragende Mitglied sich zur „Question Time“ beim Aufruf seines Namens nicht gemeldet hat. Hiervon machen nur jene Fragen eine Ausnahme, die wegen zeitweiliger Abwesenheit des Ministers nicht rechtzeitig beantwortet werden konnten, sowie Fragen von grofser öffentlicher Wichtigkeit oder von einem auf die Geschäftsordnung bezüglichen Inhalte.

[1] St. O. 9, Abs. 1—5.

Die Anfragen müssen präzise formuliert und an denjenigen Minister gerichtet sein, in dessen Ressort sie fallen. Eine Anfrage hat nicht den Zweck, dafs der Interpellierende Tatsachen feststelle, sondern dafs er Auskünfte erlange; daher dürfen Tatsachen nur insoweit angeführt werden, als sie notwendig sind, um den Text der Frage verständlich zu machen. Es ist nicht gestattet, eine Schlufsfolgerung, ein Illustrationsfactum oder Beispiel anzuführen; auch sind ironische Ausdrücke oder Unterstellungen verboten. Auch hier tritt endlich die Bestimmung in Kraft, wonach die schon oben angeführten Persönlichkeiten nur durch einen besonderen Initiativ-Antrag in die Debatte gezogen werden können, nicht aber gewissermafsen durch eine Nebenform des parlamentarischen Verfahrens, wie das Amendement oder durch die Question. Es ist ferner untersagt, durch eine Anfrage irgend einem späteren Punkte der Tagesordnung vorzugreifen oder Vorgänge in Ausschüssen, die noch nicht reportiert sind, zur Sprache zu bringen. Alle irregulären Questions werden vom Speaker ebenso abgetan wie etwa irreguläre Anträge oder Amendements. Endlich ist auch dem Speaker die allgemeine Vollmacht erteilt, bei einer zu grofsen Häufung von supplementären Anfragen ein- und desselben Abgeordneten Verbot einzulegen. Der Speaker scheidet auch solche Anfragen als unzulässig aus, in welchen die Krone oder der Einflufs der Krone auf irgend eine Regierungsmafsregel in Frage gestellt wird[1].

Der Minister kann die erbetene Antwort ohne Angabe von Gründen verweigern. Ein Insistieren eines Mitgliedes auf Beantwortung ist geschäftsordnungswidrig; jedoch ist innerhalb gewisser Grenzen gestattet, die erteilte Antwort zum Gegenstande weiterer, der Aufklärung einzelner Punkte dienender Anfragen zu machen. Eine einmal gestellte Anfrage darf aber nicht wieder vollständig gleichartig wiederholt werden.

Nun aber — was gerade vom Standpunkte vieler continentalen Parlamente als das Wichtigste erscheinen wird —: Eine

---

[1] Beispielsweise sind im Jahre 1887 von den Iren zu Obstruktionszwecken viele sehr langatmige Interpellationen eingebracht worden, die das Notice Paper überlasteten und deren Verlesung viel Zeit in Anspruch nahm. Der Speaker ordnete wesentliche Verkürzung an und zensurierte unpassende Anfragen. Vgl. Hansard (318), p. 42.

Debatte über derartige Anfragen ist völlig unzulässig. Im englischen Unterhause der Gegenwart gibt es keine Möglichkeit für ein von der Antwort des Ministers unbefriedigtes Mitglied, eine Interpellationsdebatte zu provozieren. Damit ist eine Hauptursache der Verschleppung der Geschäfte in manchen continentalen Parlamenten für das englische Unterhaus ausgeschlossen[1].

7. Die Adresse.

Wir haben schliefslich noch der besonderen Formen zu gedenken, in denen sich der Verkehr der Krone mit dem Unterhause, sei es mit den Commons allein oder mit diesen in

---

[1] May, Parl. Pract., p. 419—432. Vgl. über die ganz anders gearteten Bestimmungen der französichen Geschäftsordnung betreffs der Interpellationen: Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, p. 722—729. Wie aufserordentlich sich die Praxis der Interpellationen an die Regierung im englischen Unterhause entwickelt hat, davon gibt nachstehende Tabelle ein klares Bild.

1847 gab es		129	Interpellationen
1848 „		222	„
1850 „		212	„
1860 „		699	„
1870 „		1203	„
1880 „		1546	„
1885 „		3354	„
1890 „		4407	„
1894 „		3567	„
1897 „		4824	„
1899 „		4521	„
1900 „		5106	„
1901 „		6448	„
1902 bis 5. Mai gab es		2917	„
von da ab nach Änderung der Standing Order gab es:			
	mündlich beantwortete	2415	„
	schriftlich „	1836	„
	Summe	7168	„
1903 gab es	mündlich beantwortete	2554	„
	schriftlich „	1992	„
	Summe	4536	„

Verbindung mit den Lords, vollzieht. Es ist dies die Adresse. Die Adresse ist eine auf Antrag erfolgende, an die Krone gerichtete, collective Willensäufserung des Hauses. Sie erfolgt entweder spontan oder als Erwiderung. Zunächst sei der zweite Fall in Betracht gezogen.

Der Verkehr der Krone mit dem Parlamente kann auf zwei Wegen erfolgen: auf einem directen, feierlichen oder auf indirectem und formlosem Wege. Mittelbar steht die Krone in constanter Verbindung mit beiden Häusern des Parlamentes durch die Minister der parlamentarischen Regierung, die in ihrer Doppelstellung als geheime Räte der Krone und als Mitglieder der beiden Häuser des Parlamentes die natürlichen Vermittler der Krone diesen letzteren gegenüber vorstellen. Eine directe Berührung der Krone mit dem House of Commons findet regelmäfsig nur statt bei der feierlichen Staatshandlung der Eröffnung und Schliefsung des Hauses, wenn die Thronrede, der Royal Speech, dem Hause zur Kenntnis gebracht wird; ferner bei der Sanction der Gesetze. In beiden Fällen kann der Träger der Krone persönlich erscheinen und fungiert dann als Mittelpunkt einer glänzenden, in mittelalterlichem Zeremoniell um ihn gruppierten Hofversammlung; oder er übt sein Recht by Commission aus, d. h. durch eine von ihm entsendete Delegation von Privy Councillors, an deren Spitze der Lord Chancellor steht.

Im Verlaufe der parlamentarischen Geschäfte gibt es aber neben diesen regelmäfsigen noch mehrere aufserordentliche Formen, durch welche sich die Krone an eines der beiden Häuser wendet, und zwar stehen hier folgende Formen in Übung:

1. Die Botschaft der Krone unter dem königlichen Handsiegel, die dem Hause durch eines seiner Mitglieder überbracht wird, das entweder der Regierung oder dem königlichen Haushalte angehört. Solches geschieht, wenn die Krone besondere Mittel für die königliche Familie oder zur Dotierung eines um den Staat verdienten Heerführers anspricht, oder wenn die Aufmerksamkeit des Hauses auf wichtige öffentliche Vorgänge gelenkt werden soll, wie Einberufung der Reserve oder der Miliz. In diesem Falle erscheint der königliche Bote — immer ein Abgeordneter, im 19. Jahrhundert regelmäfsig ein Minister —

an der Barre des Hauses, teilt dem Speaker mit, dafs er eine königliche Botschaft bringe, und übergibt diese dem Speaker auf dessen Aufforderung. Während der Verlesung durch den Vorsitzenden bleiben die Abgeordneten unbedeckten Hauptes.

2. Mitteilung eines Wunsches des Souveräns. Diese Form wird angewendet zum Zwecke der Einladung der Commons, im House of Lords zu erscheinen, bei der Speakerwahl, bei der Verlesung der Thronrede und bei Eröffnung und Schliefsung des Hauses.

3. Die Mitteilung einer königlichen Empfehlung (recommendation). Diese Form ist staatsrechtlich und praktisch deshalb wichtig, weil sie die ausschliefsliche Form ist, in welcher neue, den Etat belastende Mafsregeln oder sonstige Anforderungen finanzieller Natur eingebracht werden[1].

4. Mitteilung der königlichen Zustimmung zur Einbringung gewisser Motions, Amendements oder Bills, die durch ihren Inhalt in Kraft stehende königliche Prärogative berühren.

5. Endlich die merkwürdige Form, laut welcher die Krone ihr Interesse an irgend einem Gegenstande dem Parlamente zur Disposition stellt.

In den drei letztgenannten Fällen fungiert ein Minister der Krone als Bote der Mitteilungen der Krone. Auf die in den aufgezählten Formen sich vollziehende Kundgebung der Krone erwidert das Haus in entsprechender Weise: das heifst, auf die finanziellen Anforderungen der Krone durch deren Bewilligung oder Nichtbewilligung, auf die Mitteilung der vorgängigen königlichen Zustimmung zu Bills durch Eingehen in die Beratung. Nur auf formelle Mitteilungen der Krone — also auf feierliche Botschaften — erwidert das Haus mittels der Form der Adresse.

Zu dieser als Erwiderung auf die Wünsche der Krone erfolgenden Anwendung der Adresse kommen nun jene Fälle, in denen das Haus spontan seine Resolution über einen bestimmten Gegenstand anstatt auf dem gewöhnlichen Wege der

---

[1] Natürlich ist das längst eine leere Form: der Souverän hat mit dem Budget nicht das Geringste zu tun. Die wirkliche Bedeutung der Aufrechthaltung dieser Form ist wiederum die einer administrativer Verstärkung der Position des Cabinet gegenüber dem Unterhause.

Krone in der solennen Form der Adresse zur Kenntnis bringt, sei es allein, sei es gemeinsam mit den Lords. Eine Aufzählung aller hier möglichen Fälle von Adressen ist natürlich nicht möglich. Es kommt dabei nicht ein bestimmtes Anwendungsgebiet in Betracht, sondern das Gemeinsame ist der Wunsch des Hauses, als Vertretung der Nation seine Ansicht oder Empfindung in besonders ausdrucksvoller Weise bei gewissen Gelegenheiten zu documentieren. Das kann ebenso gut auf dem Gebiete der äufseren wie der inneren Politik wünschenswert erscheinen. Nur in einer Richtung erscheint dieses Recht des Hauses beschränkt: es ist nämlich ausgeschlossen, dafs eine Adresse mit Bezug auf eine im Unter- oder Oberhause zur Beratung stehende Bill beschlossen wird. Von grofser politischer Bedeutung war in früherer Zeit die Anwendung der Adresse zum Zwecke der ausdrücklichen Erteilung eines Vertrauensvotums an das Ministerium: gegenwärtig ein längst nicht mehr praktisches Verfahren.

Die wichtigste und regelmäfsige Anwendung der Form der Adresse gibt die Thronrede[1]. Diese wird jederzeit mit einer Adresse an die Krone beantwortet. In früheren Zeiten war es üblich, diese Adresse in Form einer Paraphrase der Thronrede zu formulieren. In der Gegenwart aber ist die folgende einfache Form üblich geworden: „Allergnädigster Souverän! Wir, Ew. Majestät loyale und gehorsamste Untertanen, die Gemeinen des vereinigten Königreiches von Grofsbritannien und Irland, im Parlamente versammelt, bitten um Erlaubnis, Ew. Majestät den Dank für die gnädige Ansprache abzustatten, die Ew. Majestät an beide Häuser des Parlamentes gerichtet hat." In den Fällen, in welchen ein neues Parlament die Mehrheitsverhältnisse geändert hat, wird an die Spitze ein Amendement des Inhalts gestellt, dafs die Regierung Sr. Majestät nicht mehr das Vertrauen des Unterhauses besitze, und durch Annahme dieses Amendement der Fall der am Ruder befindlichen Regierung herbeigeführt[2].

[1] Vgl oben S. 316 ff.

[2] In neuester Zeit ist es üblich geworden, dafs das Ministerium nach einem seiner Mehrheit verhängnisvollen Ausgange der Wahlen sogleich resigniert und es zu der Prozedur der Amendierung der Thronrede gar nicht kommen läfst.

Die sonstigen gewöhnlichen Anlässe für eine Adresse sind Fälle nationaler oder internationaler Trauer, Geburt eines Thronerben, Vermählungen im königlichen Hause usw., kurz Ereignisse, bei denen das Haus den Gefühlen der Nation adäquaten Ausdruck zu verleihen wünscht.

Besondere Erwähnung mufs noch ein Fall von spezieller staatsrechtlicher Bedeutung finden. Die Adresse ist die Form, in welcher das Parlament die Absetzung eines Richters von der Krone verlangt.

Die Übermittlung einer Adresse an die Krone erfolgte früher durch den Speaker oder bei gemeinsamen Adressen durch diesen und den Lordkanzler in feierlichem Aufzuge. Hierbei sind die Abgeordneten berechtigt, dem in feierlicher Auffahrt in das Schlofs gelangten Speaker bis vor den Souverän zu folgen. Gegenwärtig ist üblich, dafs die Erwiderung auf die Thronrede von zwei dem königlichen Household angehörigen Mitgliedern der Regierung dem Souverän überbracht wird.

Neben der Form der Adresse gibt es noch die minder zeremonielle Form der Botschaft des Hauses, die in der Regel an Mitglieder des königlichen Hauses bei besonderen Anlässen, wie Hochzeiten und Todesfällen, gerichtet wird. Erwiderungen auf solche Botschaften (Messages) werden durch Mitglieder des Hauses diesem letzteren zur Kenntnis gebracht.

8. Adjournement und Dringlichkeitsantrag[1].

Von der Vertagung als einer notwendigen Einrichtung jedes Parlamentsrechtes ist bereits oben im Zusammenhange mit der Eröffnung und Schliefsung des Parlamentes gehandelt worden; hier mufs aber auf das Adjournement in anderem Sinne noch einmal zurückgekommen werden, insofern die Vertagung als ein spezifisches Mittel parlamentarischer Taktik in Gestalt eines sogenannten dilatorischen, d. h. hinhaltenden Antrages erscheint. Wie oben ausgeführt, ist das Recht, jederzeit die Vertagung des Hauses zu beantragen, ein mit dem innersten Wesen des Parlamentes unlösbar zusammenhängendes Grundrecht der Volksvertretung, das prinzipiell nie und nirgends in Frage gestellt

[1] St. O. 10; Manual, p. 61—64.

werden kann. Dieses Recht steht, insoweit es die volle Verfügungsfreiheit des Hauses über seine Arbeit und Arbeitszeit betrifft, auch nach der geltenden Geschäftsordnung des Unterhauses unangefochten da. Dagegen ist, wie schon oben gezeigt wurde, die taktische Ausnutzung dieses Prinzipes durch Stellung rein formaler Vertagungsanträge, um dadurch jederzeit jeden beliebigen Gegenstand ohne Rücksicht auf die festgesetzte Tagesordnung zur Debatte zu stellen, im 19. Jahrhundert stetig zurückgedrängt worden. Das immer stärker gesicherte neue Prinzip der Gebundenheit der Tagesordnung stand in diametralem Widerspruche zu dieser die alte historische Debattefreiheit des Parlamentes sichernden Form, und wie wir wissen, hat sich das jüngere Prinzip als das stärkere erwiesen. Ohne auf die unten nochmals zusammengefafste Entwicklung einzugehen, begnügen wir uns damit, das Ergebnis hier festzustellen.

Die Stellung solcher formaler Vertagungsanträge ist in zweifacher Weise denkbar: sie können entweder als formale Motions auf Vertagung des Hauses oder der im Zuge befindlichen Debatte mitten während der Beratung eines Punktes der Tagesordnung erfolgen; oder aber sie können vor Eingehen des Hauses in die Tagesordnung gestellt werden. Nach der geltenden Geschäftsordnung ist nun vor allem die Einbringung solcher formaler Vertagungsanträge mit dem praktischen Zwecke einer Unterbrechung der meritorischen Beratung so gut wie ausgeschlossen. Standing Order 22 verfügt darüber in folgender Weise: „Wenn ein Antrag auf Vertagung der Debatte oder des Hauses während einer Debatte gestellt ist oder wenn Anträge eingebracht werden, dafs der Chairman des Committee Bericht erstatte oder dafs er den Vorsitz aufgebe, so soll die Debatte über solche Anträge ausschliefslich auf den Inhalt dieser Anträge beschränkt sein und kein Mitglied, das solch' einen Antrag gestellt oder unterstützt hat, ist berechtigt, einen gleichen Antrag während derselben Debatte nochmals zu stellen oder zu unterstützen.“ Hierzu fügt Standing Order 23: „Wenn der Speaker oder der Chairman des Committee des ganzen Hauses der Meinung ist, dafs einer der vorgenannten Anträge einen Mifsbrauch der Regeln des Hauses vorstellt, so soll er sogleich die Abstimmung darüber veranlassen, oder aber er kann ab-

lehnen, das Haus über diesen Antrag zur Abstimmung zu veranlassen [1]."

Es ist klar, dafs diese Bestimmungen dem Institute der formalen, meistens zur Obstruction ausgenutzten Vertagungsanträge ein vollständiges Ende bereiten. Anderseits konnte man sich aber nicht verhehlen, dafs auch das englische Unterhaus des Vertagungsantrages als Form zur sofortigen Herbeiführung der Debatte über einen nicht auf der Tagesordnung stehenden Gegenstand nicht ganz entraten könne. Die geringste Störung schien die Anwendung dieses Mittels dann nach sich zu ziehen, wenn sie ausschliefslich vor Eingehen des Hauses in die Tagesordnung zur Verwendung gelangen durfte. Aber auch mit dieser Einschränkung auf einen bestimmten Zeitpunkt schien das beherrschende Prinzip der neuen Geschäftsordnung des Unterhauses, die Gebundenheit der Tagesordnung noch immer zu sehr gefährdet. Man ging daher weiter und schwächte das prinzipiell nicht aufgehobene Recht jedes Abgeordneten zur Stellung von Vertagungsanträgen mit dem Zwecke der Herbeiführung einer meritorischen Debatte noch mehr ab, indem man es auf das Recht, einen sogenannten Dringlichkeitsantrag einzubringen, reduzierte. Der Dringlichkeitsantrag ist also im englischen Unterhause eine erst in letzter Zeit eingeführte Neuerung. Sie war erst notwendig und zugleich möglich geworden, als der für die alte Geschäftsordnung charakteristische Vorrang der Notices of Motions vor den Orders of the Day beseitigt worden war zugunsten der streng gebundenen Tagesordnung; als ferner das früher unbeschränkte Recht der Mitglieder aufgehört hatte, wonach jederzeit vor Beginn der Verhandlung über die Tagesordnung ein Antrag auf Vertagung des Hauses gestellt werden konnte, welcher Antrag allsogleich debattiert und entschieden werden mufste. Da man den Abgeordneten doch nicht die Möglichkeit ganz nehmen konnte, entgegen der für die Sitzung festgesetzten Tagesordnung dennoch in wichtigen Fällen andere Verhandlungsgegenstände, vor allem Fragen der allgemeinen Politik, zur Discussion zu stellen, so mufste die Form, derartige

[1] Vgl. z. B. die Entscheidung des Speaker bei Hansard, 1887 (311), p. 1647.

Debatten technisch an Vertagungsanträge anzuknüpfen, für gewisse Fälle erhalten bleiben[1].

Nach der geltenden Geschäftsordnung ist nun ein solcher Vertagungsantrag nur mehr als besonderer Dringlichkeitsantrag unter nachfolgenden Cautelen und Einrichtungen gestattet.

Ein Dringlichkeitsantrag kann nur nach erfolgter schriftlicher Anmeldung beim Speaker zu Beginn der Nachmittagsitzung und zwar nicht vor Erledigung der Interpellationsbeantwortungen gestellt werden. Der Antrag mufs genau in die Formel gekleidet sein: to ask leave to move the adjournement of the House for the purpose of discussion of a definite matter of urgent importance: und nun folgt der Text der Motion, z. B. „dafs das Haus mit der Erlassung einer Verordnung zur Einwanderung chinesischer Arbeiter in Transvaal nicht einverstanden sei."

Der Antrag mufs die Unterstützung von vierzig Mitgliedern finden oder das Haus mufs, falls es weniger als vierzig aber mehr als zehn sind, auf dahin lautenden Antrag seine Zustimmung zur Einbringung des Dringlichkeitsantrages geben. Ist eines von beiden der Fall, so wird dann der Antrag nicht in der Nachmittagssitzung selbst, sondern erst in der Abendsitzung verhandelt, es wird also dennoch zunächst in die Tagesordnung eingegangen. Der Antrag mufs aber auf einen Gegenstand dringlicher Natur sich beziehen.

An diesem Punkte hat nun die Praxis der beiden letzten Jahrzehnte eingesetzt und dieses Recht in einem wesentlich einschränkenden Sinne interpretiert[2]. Zwar wird es mit der

---

[1] Die alte Praxis, nach der die Einbringung eines formellen Vertagungsantrages zum Zwecke der Discussion irgendeines neuen Gegenstandes in Anknüpfung an Interpellationsbeantwortungen vor Eingehen in Tagesordnung freigestellt war, wird in der Session von 1879 vom Speaker treffend charakterisiert: „As the House is aware, every member has the privilege of moving the Adjournment of the House at the time ot Questions, but I am bound to say, that if the Privilege of moving the Adjournment of the House when a member is not satisfied with the answer, which he receives, should become a practice, that privilege will have to be restrained by the House. Hansard, 1879 (248) p. 762.

[2] Auch das Requisit der „Definiteness" wird vom Speaker strict interpretiert; vgl. z. B. Zurückweisung eines Dringlichkeitsantrages wegen mangelnder „Bestimmtheit". Hansard, 1887 (319) p. 95.

Dringlichkeit der Frage, die den Gegenstand des Antrages bildet, ziemlich leicht genommen und es genügt, wenn der Antragsteller seine Sache für dringlich hält, das plausibel zu machen weifs und der Gegenstand seines Antrages derart ist, dafs der letztere nicht von vornherein als Mifsbrauch des Wortes Dringlichkeit bezeichnet werden mufs. Immerhin hat der Speaker doch auch wiederholt solche Anträge wegen mangelnder Dringlichkeit abgelehnt. Die Entscheidung darüber, ob der Antrag „dringlicher“ Natur sei, steht in letzter Linie beim Hause; aber schon dem Speaker steht bei Mifsbrauch dieses parlamentarischen Mittels die Befugnis zu, dem Antrage die Zulassung zu verweigern. Im ganzen ist aber die Praxis des Speaker in diesem Punkte der Minorität gegenüber connivent und läfst nie aufser acht, dafs es sich hier um ein für die Opposition jedes Parlamentes unentbehrliches, in seiner gegenwärtigen Form ohnehin stark abgeschwächtes Mittel parlamentarischer Parteitaktik handelt. Aber durch eine Reihe von Entscheidungen sind dennoch zahlreiche Gegenstände von der Benutzung zu Dringlichkeitsanträgen von vornherein unbedingt ausgeschlossen. Zunächst auch hier wieder alles das, was nach den allgemeinen Regeln der Debatte verboten ist: so ein Antrag über eine bereits einmal im Laufe der Session discutierte Frage, über eine bei Gericht anhängige Sache. Ebenso sind alle Fragen und Gegenstände, die bereits durch Anträge oder Bills auf das Geschäftsprogramm des Hauses gestellt sind, für Dringlichkeitsanträge unverwendbar. Fragen der Geschäftsordnung, der Immunität, Beziehung auf die Debatten des Hauses, dann auch wiederum Tadelsvoten gegen die besonders geschützten Persönlichkeiten sind gleichfalls von der Verwendung für einen Dringlichkeitsantrag ausgeschlossen. Schliefslich darf auch ein bereits dringlich verhandelter Gegenstand nicht neuerdings durch einen Dringlichkeitsantrag vor das Haus gebracht werden. Endlich aber — und das stumpft die Waffe des Dringlichkeitsantrages im englischen Unterhause noch mehr ab, als die angeführten Bestimmungen — ist in jeder Nachmittagssitzung nur die Anmeldung eines einzigen solchen Dringlichkeitsantrages zulässig. Tatsächlich ist, wie die unten folgende Statistik zeigt, der Gebrauch dieses Dringlichkeitsantrages im Unterhause ein sehr mäfsiger. Jeder Versuch zur

Ausnutzung dieser Form zu Zwecken der Obstruction würde unbedingte Ablehnung derartiger Anträge durch den Speaker zur Folge haben[1].

9. Bills.

Nachdem wir nun sämtliche einfachen Formen des Verfahrens überblickt haben, bedarf es schliefslich einiger orientierenden Bemerkungen über die ausschliefsliche Form der legislativen Arbeit des Parlamentes, über die Bills. Unter einer Bill ist ein in der Regel in mehrere Paragraphen oder auch Kapitel und Paragraphen gegliederter Gesetzentwurf zu verstehen. Es bedarf keines Wortes darüber, wie aufserordentlich elastisch diese Form sich gestaltet, um den unendlich variablen Inhalt legislativer Arbeit des Parlamentes in sich aufzunehmen. Es kann auch nicht Zweck einer parlamentarischen Formenlehre sein, auch nur annähernd eine Classifizierung des unübersehbar reichen Inhaltes, den parlamentarische Arbeit in diese Form zu bringen hat, zu versuchen. Hier ist einzig die etwas eingehendere Analyse dieser Form geboten.

---

[1] Nachstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die Verwendung des Dringlichkeitsantrages im Unterhause seit 1882, dem Jahre seiner Einführung, bis 1903:

Jahr	Zahl der Dringlichkeitsanträge nach St. O. 17 (10)	Davon wurden abgelehnt durch Abstimmung	Nicht zugelassen durch den Speaker	zurückgezogen	angenommen
1882	4	2	1	1	—
1883	5	2	1	2	—
1884	9	6	—	3	—
1885	4	1	2	1	—
1886 I. Session	3	1	—	2	—
1886 II. „	1	1	—	—	—
1887	11	7	2	1	1
1888	10	7	—	3	—
1889	7	6	—	1	—
1890	6	5	—	1	—
1891	5	3	1	1	—
1892	3	1	—	2	—
1893—94	20	18	—	2	—
1894	5	4	1	—	—

In den Jahren 1895—1903 gab es jeweils 2, 6, 7, 5, 5, 6, 9, 14 und 3 Dringlichkeitsanträge, von denen gleichfalls die grofse Mehrzahl durch Abstimmung erledigt wurde. In der Session von 1904 gab es 7 Dringlichkeitsanträge.

Eine englische Bill besteht aus einer Reihe von formellen, teils obligatorischen, teils faculativ gesetzten Bestandteilen. Zu den obligatorischen Bestandteilen einer Bill gehört gegenwärtig wie seit jeher der Titel der Bill. In der älteren Periode der Gesetzgebung, bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts, war noch ein zweiter Bestandteil am Beginn jeder Bill mehr oder weniger regulär: nämlich die sogenannte Einleitung oder Preamble, in welcher der Gesetzgeber die Hauptgründe für die Erlassung des Gesetzes angibt. Diese Formel ist gegenwärtig für Public Bills unpraktisch und jedenfalls nicht mehr erfordert. An ihrer Statt wird bisweilen ein den continentalen Motivenberichten von Gesetzentwürfen verwandter kurzer Vorbericht, Memorandum genannt, dem Gesetzestexte vorausgeschickt. Dieser aber bildet auf keinen Fall einen Teil des künftigen Gesetzestextes, während das bei der Preamble und dem Titel des Gesetzes der Fall ist[1].

Man unterscheidet häufig zwei Titel: einen vollständigen und einen kurzen Titel (short title)[2]. Letzterer dient zur bequemen Bezeichnung des Gesetzes und wird jetzt gewöhnlich im ersten Paragraphen (clause) angeführt. Der erstere bezeichnet das Gesetz in seinem ganzen Zusammenhange mit der bestehenden Gesetzgebung. Aber auch darüber hinaus besitzt dieser Titel einer Bill vom Standpunkte des Verfahrens eine grofse Bedeutung. Die englische Geschäftsordnung hat den Titel einer Bill niemals als etwas Zufälliges oder Nebensächliches betrachtet, sondern ihm stets eine besondere Bedeutung für die Beratung der Bill zugemessen. Es gilt namentlich seit jeher als unumstöfslicher Grundsatz, dafs alle Bestimmungen und Verfügungen, die eine Bill enthält, logisch betrachtet, genau von dem Titel der Bill gedeckt sein müssen. Ist das nicht der Fall und wird es von

---

[1] Dies hat die wichtige Folge, dafs sowohl der Titel wie die Preamble bei der richterlichen Interpretation des Gesetzes zur Auslegung herangezogen werden können. Es ist daher auch zulässig, bei der Beratung der Bill Amendements zum Titel zu beantragen. Vgl. Ilbert, loc. cit. p. 269.

[2] Durch besondere Gesetze, die beiden Short Titles Acts von 1892 und 1896 (55 u. 56 Vict. c. 10 und 59 u. 60 Vict. c. 14) sind solche kurze Titel allen seit der Union mit Schottland erlassenen Gesetzen gegeben worden, die noch in Kraft stehen und keinen short title haben.

einem Mitgliede festgestellt, so mufs die Bill sogleich fallen gelassen werden. Zweitens ist erfordert, dafs das gesamte durch Amendements und Instructionen zur Debatte gestellte Material sachlich innerhalb des durch den Titel gezogenen Rahmens bleiben mufs (amendements must be covered by the title). Bei der Formulierung des Titels mufs also darauf geachtet werden, dafs nach beiden Richtungen hin die notwendigen Bedingungen erfüllt werden, sodafs der Titel weit genug ist, um der Beratung des ganzen darin vom Gesetzgeber vereinigten Stoffes keine Schwierigkeiten zu bereiten, dafs er aber auch anderseits nicht so weit ist, um irrelevanten Amendements und damit Verzögerungen der Beratung leichten Spielraum zu gewähren.

Gegenwärtig, da die eigentliche Preamble bei Bills fortfällt, beginnt also der Text einer Bill in der Regel sogleich mit der Formel des Gesetzesbefehls (enacting words), in welchen die Vollständigkeit des legislativen Prozesses formell beurkundet wird. Diese Formel lautet unveränderlich: „Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled and by the authority of the same, as follows[1]."

Der Text selbst ist in den Bills der Gegenwart gewöhnlich sehr reichlich gegliedert. So zerfällt z. B. ein so grofser Gesetzentwurf wie die Local Government Bill des Jahres 1893 in fünf Teile (Parts), einzelne von diesen Teilen wieder in besondere Kapitel und der ganze Act in 83 Paragraphen. Die Paragraphen selbst erscheinen aber wieder reichlich nach Absätzen gegliedert. Die Technik der Abfassung englischer Gesetz-

---

[1] Die Formel bei den Geldbills lautet entsprechend der ganz veränderten Stellung der Krone ganz anders, nämlich: We, Your Majesty's most dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, in Parliaments assembled, towards raising the necessary supplies to defray Your Majesty's public expenses and making an addition to the public revenue, have freely and voluntarily resolved to give and grant unto Your Majesty the several duties hereinafter mentioned and do therefore most humbly beseech Your Majesty that it may be enacted; and be it enacted etc. etc. (wie vorhin). Wenn eine Preamble vorhergeht, so heifst es in den „enacting words": „be it therefore enacted etc. etc. Vgl. Anson, Law und Custom II. p. 275.

entwürfe ist in dieser Hinsicht besonders darauf bedacht, sich der Technik der parlamentarischen Beratung anzupassen und vor allem die weiteste Möglichkeit der Combination von Amendements im genauen Anschlusse an die Wortfügung des Gesetzestextes zu ermöglichen.

Die meisten der englischen Bills besitzen am Schlusse einen oder mehrere Anhänge, die sogenannten Schedules, in welchen Detailbestimmungen zu einzelnen Paragraphen, gewöhnlich auch eine Übersicht über die vom Gesetzgeber ausdrücklich beabsichtigte Rückwirkung auf bestehendes Recht gegeben wird, indem alle diejenigen Gesetze und Gesetzesparagraphen angeführt werden, die nach Ansicht und Absicht des Gesetzgebers durch die vorliegende Bill ausdrücklich derogiert werden (enactments repealed). So zitiert die vorhin genannte Local Government Bill von 1893 nicht weniger als 45 solcher ganz oder teilweise derogierter früherer Gesetze.

Fast alle Bills enthalten ferner zu Anfang oder zu Ende ihres Textes einen Paragraphen, der die Definitionen der im Gesetze gebrauchten technischen Ausdrücke enthält, woran sich gewöhnlich Bestimmungen über den örtlichen Geltungsbereich des Gesetzes, ferner über den zeitlichen Beginn der Wirksamkeit desselben anschliefsen[1]. Es ist dies eine der dem deutschen Juristen so merkwürdig erscheinenden Einrichtungen der englischen Gesetzgebung, die aber nicht nur mit der Technik, sondern auch mit dem ganzen Wesen des englischen

[1] Um ein Beispiel zu geben, so enthält die London Government Bill vom Jahre 1899 — jenes Gesetz, durch welches die Neuorganisation der Verwaltung Londons durchgeführt wurde — in ihrem vorletzten Paragraphen (Clause 31) folgende Bestimmung: „In diesem Gesetze bedeutet, wenn der Text es nicht anderweitig erfordert, der Ausdruck „Administrative Vestry“ eine Vestry, welche die Befugnisse eines gemäfs der Schedula A des Metropolis Managment Act 1855 gewählten Kirchspielrates hat usw. Der Ausdruck „Rateable Value“ soll in sich schliefsen den Schätzwert von allem unbeweglichen Eigentum der Regierung, von welchem ein Pauschalbetrag zum Ersatz von Rates gezahlt wird. Die Ausdrücke „Powers, Duties, Property, Liabilities“ haben beziehungsweise dieselben Bedeutungen wie in dem Local Government Act von 1888. Der Ausdruck „Adoptive Acts“ bezieht sich auf die Bath and Washhouses Acts 1846—1896, die Begräbnisgesetze 1852—1895 und die Public Libraries Act 1892/93“ usw.

Parlamentsgesetzes innig zusammenhängt. Alle englischen Gesetze haben das Bestreben, den von ihnen ergriffenen und zu normierenden Tatbestand soweit als möglich in Einzelheiten aufzulösen, daher oft bis zur Casuistik getriebene Detailbestimmungen in den Text des Gesetzes aufzunehmen, um dadurch die discretionäre Ausübung des durch dieses Gesetz geregelten Stückes der öffentlichen Gewalt von vornherein soviel als möglich zu verringern. Wie grofser Spielraum aber noch immer der scharfsinnigen und souveränen Interpretation der Gesetze durch den Richter übrigbleibt, davon weifs wohl jeder Kenner des englischen Rechtslebens genügend viele Beispiele anzuführen. Man mufs sich hierbei überhaupt vor Augen halten, dafs das Wesen des „formellen Gesetzes" in England, dafs die englische Vorstellung vom Begriff der Parlamentsacte grundverschieden ist von den auf dem Continente herrschenden Gesetzesbegriffen. „Wenn man den Inhalt des Statute Book analysiert, so wird man finden, dafs die Zahl der Gesetze, welche Regeln oder Prinzipien des Common Law verändern, aufserordentlich gering ist und dafs der Zweck des bei weitem gröfseren Teiles derselben der ist, irgend eine Änderung in dem Verwaltungsmechanismus des Landes zu bewerkstelligen [1]." Nicht Feststellung weittragender rechtlicher Grundsätze, Statuierung grofser juristischer Dogmen bildet also die Aufgabe der englischen Gesetzgebung, sondern die unablässige Decretierung von Verwaltungsverordnungen, Schaffung von administrativen Einrichtungen, Befriedigung der stets veränderlichen sozialen Bedürfnisse durch unzählige legislative Einzelabänderungen des bestehenden Rechtes [2].

---

[1] Ilbert, Legislative Methods and Forms, p. 239.

[2] Treffend weist Sir Courtenay Ilbert an der bezeichneten Stelle auf die Aufgaben hin, die sich dergestalt für den englischen Legislator ergeben. „Der mit der Aufgabe des Entwurfs von Bills beauftragte Jurist mufs folgende Punkte", sagt Ilbert, „vor allem im Auge haben: Welche Befugnisse und Pflichten existieren bereits hinsichtlich des betrachteten Zweckes? Von wem werden sie geübt? Was ist die geeignete Localverwaltungsbehörde, welches ist die entsprechende Zentralbehörde? Wie sollen die Beziehungen zwischen diesen geregelt sein? Welche Art und welches Mafs von Einmischung in öffentliches oder privates Recht, sei es durch die Local- oder durch die Zentralbehörde, wird von der öffentlichen Meinung in diesem Falle geduldet werden? Wie ist das not-

Von grofser Bedeutung für das Parlamentsverfahren ist nun ferner die Einteilung der Bills nach ihrem Gesamtcharakter in Public und Private Bills. Diese Einteilung betrifft zunächst ausschliefslich die Form des Verfahrens, nach welchem eine Bill im Unterhause beraten werden soll. In bezug auf die Anordnung des Textes unterscheidet sich die Private von der Public Bill nur dadurch, dafs bei ihr die Preamble auch gegenwärtig noch einen obligatorischen Bestandteil bildet und dafs die Bill an und für sich noch immer formell durch Petition an das Haus gebracht werden mufs.

Bekanntlich bezeichnen diese beiden Classen von Bills die beiden grofsen Richtungen, welche die legislative Tätigkeit des Parlamentes nehmen kann, indem sie entweder darauf gerichtet ist, einen Public General Act zu erzeugen, d. h. ein allgemeines, dem Jus generale publicum angehöriges Gesetz, oder eine Spezialnorm, ein in Form eines Gesetzes geschaffenes Jus particulare, zu begründen. Soweit nicht über diesen Punkt schon in der geschichtlichen Darlegung die notwendigen einfachsten Aufklärungen gegeben worden sind, wird das Wesen der Private Bills noch im Zusammenhange mit dem besonderen, für sie bestehenden Verfahren im elften Abschnitt zur Darstellung gelangen. Hier hat uns vor allem nur zu beschäftigen, inwieweit ein Unterschied zwischen Public Bills und Private Bills formell besteht und inwiefern sich derselbe im allgemeinen für das Verfahren geltend macht[1].

Es hat niemals eine juristisch formulierte, scharfe Unterscheidung dieser beiden Classen von Gesetzentwürfen gegeben und es gibt eine solche auch in der Gegenwart nicht. Im allgemeinen mufs man sich damit begnügen, zu sagen, dafs eine Private Bill eben auf Grund einer Petition der Person oder der Personen entsteht, in deren besonderem Interesse die Gesetzgebung um Feststellung von Rechtsnormen und Befugnissen

wendige Geld zu beschaffen? Wie ist die geplante Veränderung so einzuführen, dafs sie am wenigsten bestehende Rechte und Interessen berührt und die geringste Reibung mit dem bestehenden Verwaltungsapparat verursacht?"

[1] Über die Zahl der im 19. Jahrhundert im Unterhause eingebrachten und erledigten Public Bills sowie der Private Bills vgl. die statistischen Tabellen im Anhang.

ersucht wird, während eine Public Bill als eine Maſsregel des staatlichen Lebens in das Parlament eingeführt wird, an der die Gesamtheit interessiert ist und die aus dem Antrag eines oder mehrerer Mitglieder des Hauses hervorgeht. Somit ist im wesentlichen die Unterscheidung zwischen diesen beiden Classen vor allem auf die rein äuſserlichen Momente der Einbringung und des an diese Einbringung jeweils geknüpften besonderen Verfahrens begründet[1]. In der Praxis fällt natürlich diese Unterscheidung trotz des Fehlens einer bestimmten juristischen Richtschnur auſserordentlich leicht. In dem notwendigerweise vorhandenen Grenzgebiete, d. h. in betreff solcher Gesetzentwürfe, die zwar zum groſsen Teile private individuelle Interessen normieren, dennoch aber aus diesem oder jenem Grunde auch öffentliche, allgemein staatliche Bedeutung besitzen, besteht ein aus beiden Verfahrensarten gemischtes drittes Verfahren und solche Bills werden daher als eine dritte Art von Gesetzentwürfen, als die sogenannten Hybrid Bills, besonders classifiziert. Es sind dies Gesetzentwürfe, die sowohl nach dem Private Bill-Verfahren wie nach der allgemeinen Geschäftsordnung für Public Bills zur Beratung und Durchführung gelangen.

Nicht zu verwechseln mit diesen hier angeführten Classen von Bills ist die Einteilung der Gesetze, aus welchen sich das englische Statute Book zusammensetzt. Seit 1868 unterscheidet das englische Statute Book drei Classen von Gesetzen: 1. Public General Statutes; 2. Local Acts; 3. Private or Personal Acts. Die erste Classe umfaſst alle für England, Schottland oder Irland, sei es einzeln oder gemeinsam geltenden öffentlichen Gesetze sowie die für die Colonien erlassenen Acten. Unter Local Act versteht man alle vom Parlament für eine bestimmte Örtlichkeit (Stadt, Kirchspiel, District) erlassenen legislativen Verfügungen. Die dritte Classe, die der Private Acts, enthält die Reihe der in Gesetzesform erlassenen Verfügungen des Parlamentes, die die Rechte oder den Status einer einzelnen Person betreffen (Naturalisation, Ehescheidung). Wenn man

---

[1] Im Zweifelsfalle entscheidet der Speaker. Vgl. Entscheidung bei Hansard (102) p. 975 d. J. 1902: Question as tow hether a bill should be introduced as a public Bill or a private Bill matter for Mr. Speaker to decide and not the House.

nun im gewöhnlichen Sprachgebrauch von Private Acts spricht, so denkt man dabei fast immer an die Local Acts und vernachlässigt jene dritte Classe von Gesetzen, die gerade im technischen Sinne so heifst. Das umsomehr, als „Private Acts" die einzigen Gesetze sind, die nicht gedruckt, daher auch nicht veröffentlicht werden, bei denen die Kenntnis der Gerichte also nicht vorausgesetzt wird.

Setzt man nun diese Classen in Beziehung zu der Einteilung der Arten des Verfahrens mit Bills, so ergibt sich, dafs die erste Classe vollständig der Public Bill Procedure, die dritte ausnahmslos der Private Bill Procedure unterliegt. Die zweite Classe aber enthält nebst der weitaus gröfseren Zahl von der Private Bill Legislation angehörigen Acts auch eine gröfsere Anzahl von Gesetzen, die als Public Bills eingebracht und beraten werden, wie z. B. Provisional Orders Confirmation Bills[1]. Wir sehen also, dafs die Einteilungen der Gesetze und der Bills einander nicht vollständig decken[2].

Geschichtliches.

I. Die Geschichte der parlamentarischen Formen.

Auf keinem der Teilgebiete des englischen Parlamentsverfahrens hat sich eine so geringe Veränderung im Laufe des 19. Jahrhunderts vollzogen wie auf dem der elementaren Formen des Verfahrens. Motion, Amendement, Question und Division erscheinen schon im 16. und vollends im 17. Jahrhundert in allen wesentlichen Stücken in ihrer bis zur Gegenwart festgehaltenen Gestalt. Das lehren die Verhandlungen, wie sie sich in den Journalen des Hauses sowie in der Sammlung von D'Ewes präsentieren, und vollends ergibt sich das aus der Darstellung, die Scobell, der sorgfältigste Berichterstatter, von der Praxis seiner Zeit gibt[3]. Es heifst

[1] Diese würden allerdings im Falle der angemeldeten Opposition als Private Bills beraten werden.

[2] Vgl. hierüber die genauen Darlegungen bei Ilbert, Legislative Methods and Forms, p. 26—38 und meine Ausführungen in Grünhuts Zeitschrift f. priv. u. öffentliches Recht, Bd. XXX. p. 754 u. 755. — Über die Technik legislatorischer Arbeit: vgl. auch das 10. Kapitel in Benthams Essay on Polit. Tactics: Of the drawing up of Laws.

[3] Die weitaus überwiegende Form des Verfahrens in den Parlamenten der Königin Elisabeth ist die Bill gewesen. Wohl kommen auch Motions vor, durch die geradeso wie heutzutage grofse politische Fragen zur Erörterung gestellt werden. So heifst es z. B. zum 6. Februar 1563:

daselbst: „Wenn ein Antrag gestellt ist, so darf er nicht zur Frage (Question) vorgelegt werden, ehe er nicht debattiert worden oder wenigstens durch einen oder mehrere sich erhebende Abgeordnete unterstützt worden ist. Wenn ein Antrag gestellt wurde, mufs die Sache durch eine Question erledigt oder durch einhellige Zustimmung des Hauses fallen gelassen werden, ehe eine andere beginnen darf“[1]. Die Formulierung der Question oblag in alter Zeit dem Speaker. „Es war die alte Praxis,“ berichtet Hatsell, „dafs der Speaker die allgemeine Ansicht des Hauses aus der Debatte erfasse, um die Frage zu formulieren, über die er dann die Meinung des Hauses einholt“[2]. Und auch Scobell berichtet: „After some time spent in the debate, the Speaker collecting the sense oft the House upon the debate, is to reduce the same into a question, which he is to propound.“ Aber Hatsell berichtet auch, dafs diese Praxis längst aufgegeben ist und dafs an ihre Stelle die schriftliche Überreichung des Antrages an den Speaker sich eingebürgert hat.

Auch in betreff der Amendements besteht schon die wohlbekannte feste Ordnung. „Ohne allgemeine Zustimmung kann auch kein Teil der vorgelegten Question fallengelassen werden und selbst dann nicht, wenn sich die Debatte gegen einen solchen richtet; ebenso mufs, sobald ein Abgeordneter sich erhebt, bevor die Frage ohne jenen bestrittenen Teil zur Abstimmung vorgelegt wird, und wünscht, dafs irgendein Wort oder irgendein Paragraph in der Question stehen bleibe, vorerst der Beschlufs darüber eingeholt werden“[3].

Das Amendement wird im 16. und 17. Jahrhundert auch häufig noch Proviso genannt und führt seine Entstehung auf die einschränkenden Bedingungen (Provisoes) zurück, die die Krone den Petitionen bei deren Bewilligung hinzufügte. Seit Ausbildung der Form der Bill fand das Proviso seine häufigste Anwendung zur Bezeichnung der Abänderungen, welche die Lords an den von den Commons hinaufgesendeten

---

„A motion was made by Mr. Winter, that the House would regard the Navy-Bill.“ So wird 1566 die Frage der Verheiratung der Königin durch Motion aufs Tapet gebracht (D'Ewes, p. 128). In derselben Session heifst es: „Paul Wentworth by way of Motion desired to know whether the Queen's command and inhibition, that they should no longer dispute of the matter of succession were not against the liberties of the House“ (D'Ewes, p. 128). Andere Beispiele für Motions ib. p. 167 (1571), p. 220, 678, 685 usw.

[1] Scobell, p. 21. Vgl. Journals of the H. of C., I. p. 28. Juni 1604 und 4. Dezember 1640: „Ordered that if the business in agitation be ended, no new motion of any new matter shall be made without the leave of the House.“ Ferner: „Ordered that nothing pass out of the House without the question and that no order be made without a question affirmative and negative.“ (1614, House of Commons Journals, I. p. 464.)

[2] Hatsell, Precedents II. p. 105.

[3] Scobell, p. 22.

Bills vornahmen. Solche Abänderungen des Oberhauses wurden gewöhnlich in Gestalt von Anhängen (Riders), die als Annex der Bill zugefügt wurden, an das Unterhaus gebracht. Man unterschied in Elisabeths Zeit zwischen Provisoes in eigentlichem Sinne, d. h. solchen Veränderungen, die selbständig neue Dinge in die Substanz einer Bill einführen, und eigentlichen Amendements, Verbesserungen des vorliegenden Textes[1]. Im übrigen sind sowohl Provisoes wie Amendements zu jener Zeit auch im Unterhause längst in voller Übung[2].

Über die Prozedur der Fragestellung und Abstimmung berichtet Scobell: „Jede Question ist zuerst positiv vorzulegen, also derart: soviele der Meinung sind, daſs .. (und nun folgen die Worte der Question), sagen Ja; und dann in negativer Form: soviele als der gegenteiligen Meinung sind, sagen Nein, worauf jedes Mitglied auf diese Frage die eine oder die andere Antwort erteilen soll. Der Speaker hat sodann seine Ansicht kundzugeben, ob die „Yeas“ oder die „Noes“ die Mehrheit haben, was dann als Urteil des Hauses gilt. Wenn sich aber irgend ein Mitglied erhebt, bevor ein neuer Antrag an die Reihe kommt, und erklärt, daſs er entgegen der Ansicht des Speaker meine, daſs die „Yeas“ oder die „Noes“ die Mehrheit haben, je nachdem eben der Fall liegt, so muſs der Speaker anordnen, daſs das Haus sich teile (divide) und zugleich erklären, ob die „Ja“ oder die „Nein“ hinauszugehen hätten“[3].

Die Abstimmung fand nun in der Weise statt, daſs die eine der beiden Parteien den Saal verlieſs und beim Wiedereintritt gezählt wurde, während gleichzeitig auch die Stärke der im Saale verbleibenden Gegenpartei festgestellt wurde. Der Speaker hat die beiden Zählerpaare zu ernennen, die einen Stab in den Händen tragen (offenbar zum Zwecke des Einkerbens der Zahlen)[4]. Diese Prozedur der Division scheint in jener Epoche immerhin noch als etwas Selteneres und Wichtiges angesehen worden zu sein, wenngleich die Beispiele dafür sich von Parlament zu Parlament stetig mehren[5]. Die geschilderte Prozedur scheint vielen Abgeordneten unbequem genug gewesen zu sein und es entstand daher wiederholt die Frage, ob die Ja- oder die Nein-Sager zum Zwecke der Zählung den Saal zu verlassen hätten. Die Frage muſs in alter Zeit auch praktisch nicht ganz unwichtig gewesen sein. Denn, wie einmal im Unterhause festgestellt wurde, pflegte diejenige Partei an Stimmen zu verlieren, die hinausgehen muſste, weil so manche Mitglieder den Saal nicht gerne verlieſsen aus Furcht, ihren Sitz einzubüſsen[6]. Auch

[1] Vgl. die interessante Debatte hierüber im Parlamente von 1597, D'Ewes, p. 576.

[2] Näheres über die Amendements wird besser im Kapitel über die Bills gegeben, denn diese ganze Praxis ist im Unterhause eigentlich im Zusammenhange mit dieser Form entwickelt worden.

[3] Scobell, p. 24.

[4] Scobell, p. 26.

[5] Vgl. D'Ewes, Journals p. 134, 573, 626, 662, 667 usw.

[6] D'Ewes, Journals p. 675.

ist es öfter vorgekommen, dafs während der Vornahme der Division Versuche gemacht wurden, Mitglieder, die hinausgehen wollten, zum Dableiben zu bewegen, ja selbst mit Gewalt zurückzuhalten [1]. Wegen dieser Schwierigkeiten hatte sich nun ein bestimmter Grundsatz darüber ausgebildet, welche Partei verpflichtet sei, hinauszugehen. Scobell teilt folgendes mit: „Bei der Division des Hauses müssen jene fortgehen, die dafür sind, dafs von den bestehenden Orders des Hauses abgewichen oder gegen sie vorgegangen werde, wie z. B. dafs eine Question nicht vorgelegt werden soll oder jetzt nicht vorgelegt werden soll (da es doch der gewöhnliche Verlauf im Hause ist, dafs nach einer Debatte dieselbe durch eine Question beschlossen wird), oder diejenigen, die gegen eine bestimmte Order, die das Haus ausgesprochen hat, sich wenden oder für die Bewilligung einer neuen Sache sind, wie z. B. der Lesung einer Petition oder Bill oder der Anordnung der Auschufsberatung usw." [2].

Bei Hatsell finden wir nun dieses Prinzip zu einer ganz weitläufigen, von ihm mit gröfster Genauigkeit dargestellten Casuistik entwickelt. Schliefslich mufs aber auch Hatsell selbst zugeben, dafs er die rationellen Gründe, warum einmal die Ja-Sager, das anderemal die Ablehnenden hinausgehen müssen, nicht verstehe [3]. So gilt z. B. die Annahme einer Petition als Einführung einer „new matter", daher die „Yeas" hinausgehen müssen; wenn aber der Antrag gestellt ist, jemanden zum Vorsitzenden eines Committee zu machen, gehen die „Noes" hinaus. Denn es gelte der Grundsatz, dafs jeder Abgeordnete zu solchem Amte befähigt sei, daher die Nein-Sager sich gegen etwas Bestehendes aussprechen! usw. Diese alte Prozedur der Division wurde erst mit der Erbauung des neuen Parlamentspalastes im 19. Jahrhundert aufgegeben und die gegenwärtige eingeführt. Wohl aber ist schon bei Hatsell das ganze auch heute noch bestehende Gewohnheitsrecht in betreff aller übrigen Rechts-

---

[1] So wird eine wichtige Abstimmung in kirchenpolitischen Fragen in der Sitzung vom 13. März 1601, wobei 106 gegen 105 Stimmen standen, heftig bestritten und es wird beklagt, dafs ein Abgeordneter, der seinem Gewissen entsprechend mit den „Noes" hinausgehen wollte, von einem anderen Abgeordneten zurückgehalten wurde, worauf Sir Walter Raleigh sich äufserte: „Das sei eine geringfügige Sache, jemanden beim Ärmel zurückzuhalten; das habe er selbst oft getan." Darob erhob sich grofser Tumult im Hause. Man wollte Raleigh vor die Barre zitieren und es gelang erst Cecil, durch eine kluge Rede das Haus zu beschwichtigen. Siehe D'Ewes, p. 683 und 684.

[2] Dieses Prinzip wird übrigens schon im Parlamente von 1597 als den ancient Orders of the House entsprechend bezeichnet (D'Ewes, p. 573). Vgl. ferner Beschlufs vom 10. Dezember 1640: „It was declared for a constant rule, those that give their Votes for preservation of the Orders of the House, should stay in, and those who give their votes otherwise to the introducing any new matter or for any alternation, should go forth."

[3] Precedents, II. p. 197.

fragen der Abstimmung vollständig entwickelt und festgestellt. So vor allem die Pflicht jedes Abgeordneten, der zur Zeit der Schliefsung der Türen sich im Hause befindet, abzustimmen, ferner der Grundsatz, dafs, wenn jemand irrtümlich sich auf eine oder die andere Seite begibt, seine äufsere Handlung für die Abstimmung als entscheidend gelte.

II. Zur Geschichte des Majoritätsprinzips.

Im Anschlusse an die eben behandelten äufserlichen Erscheinungen knüpft sich von selbst eine rechtsgeschichtliche Frage von grofser innerer Bedeutung an. Die ganze Prozedur der Abstimmung und Division beruht von den ältesten Quellenzeugnissen an, die sie uns schildern, auf der gar nicht in Frage kommenden Anschauung, dafs „das Urteil des Hauses" durch die in der Abstimmung hervorkommende Mehrheit gegeben werde. Man möchte nun die Frage erheben: Wann ist diese Anschauung hervorgekommen? Seit wann gilt es als selbstverständlicher und unumstöfslicher Grundsatz, dafs der Wille der Mehrheit des Unterhauses den Willen des ganzen Hauses und damit auch des Landes repräsentiert? Wenn ein deutscher Staatsrechtslehrer einmal sagt: „Die Geschichte des Majoritätsprinzips ist noch nicht geschrieben", so gilt das auch von der speziellen Geschichte der Majorität im englischen Unterhause. So fest das Mehrheitsprinzip seit Jahrhunderten vor uns steht, so dunkel ist der Ursprung dieses Grundprinzipes der modernen Repräsentativverfassung, das mit der constitutionellen Theorie allerwärts auf dem europäischen, amerikanischen und australischen Continent rezipiert und als die feste Grundlage des Parlamentarismus anerkannt worden ist. Mehr denn je scheint es in unserer Zeit, die das Prinzip des Minoritätenschutzes immer mehr anerkennt, von besonderer Wichtigkeit, über das Wesen des Majoritätsprinzipes Klarheit zu erlangen; und so dürfte man a priori hoffen, über seine Entstehung im Vaterlande des modernen Parlamentarismus einigen Aufschlufs zu finden.

Wie wir nun sogleich sehen werden, ist die Ausbildung des Grundsatzes der Mehrheitsentscheidung im Unterhause relativ frühzeitig erfolgt. Das ist umso bemerkenswerter, als in dem ältesten Repräsentativorgan des englischen Rechts- und Staatslebens, in der Jury, ganz im Gegenteile hiezu dieses Prinzip bis zum heutigen Tage nicht durchgedrungen ist. F. W. Maitland hat in seiner meisterhaften Weise endgültig klargestellt, aus welchen Gründen das Prinzip der Stimmeneinhelligkeit der Jury sich in England trotz zeitweiliger Schwankungen am Beginn der Entwicklung dennoch früh endgültig festgesetzt hat[1]. Als eines der in Betracht kommenden Momente führt Maitland an, dafs der Wahrspruch der Geschworenen von Anfang an ein genossenschaftliches communales Element enthalten habe, dafs er als das Veredictum of the Country aufgefafst wird und dafs in der Zeit der Ausbildung der Jury in England das Dogma von der Entscheidung durch die Majorität noch

[1] Pollock and Maitland, History of English Law, II. p. 621—626.

nicht Aufnahme gefunden hatte. Vielmehr lag der englischen Auffassung hier der germanische Gedanken zugrunde, wonach die Willensbildung einer Körperschaft immer einstimmig erfolgen mufs, weil die Minderheit der Mehrheit nachgibt, ihr Wille sich dem der Majorität conformiert[1].

Gierke hat nun in den beiden Abschnitten seines „Genossenschaftsrechtes“ über die Corporationstheorie des Corpus juris civilis und über die der Canonisten — zwei der bewunderungswürdigsten Kapitel dieses gröfsten Werkes moderner rechtsgeschichtlicher Forschung — nachgewiesen, dafs das Majoritätsprinzip als Grundlage der Corporationsbeschlüsse im römischen Recht auf streng publizistischer Grundlage ruht, dafs ferner das canonische Recht diese Lehre in eigentümlich spiritualistischer Weise ausgebildet und dabei die im älteren Jus canonicum vorhandenen Spuren jenes germanischen Rechtsgedankens der Einstimmigkeit ausgemerzt hat. Das canonische Recht hat nämlich die Lehre von dem Erfordernis der Sanioritas des Corporationsbeschlusses geschaffen und sie mit der römischen Doctrin dadurch in Verbindung gesetzt, dafs eine Vermutung für das Vorhandensein der Sanioritas im Falle der Mehrheit aufgestellt wird[2]. Dafs auch diese Doctrinen auf die Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen im englischen Grafschaftsgericht des 12. und 13. Jahrhunderts nicht ganz einflufslos geblieben sind, hat Maitland nachgewiesen[3].

Nichts liegt nun näher als der Gedanke, dafs diese durch das canonische Recht vermittelten Anschauungen vom Majoritätsprinzip gerade infolge der Stellung des Chancellor und der hohen Beamten zum canonischen Recht frühzeitig auch eine gewisse verfassungsrechtliche Bedeutung gewonnen haben. Untersucht man nun die ältesten Quellennachrichten über die Anwendung des Majoritätsprinzips auf staatsrechtlichem Gebiete, so stellen sich folgende Ergebnisse heraus.

Als älteste Urkunde sind hier die sogenannten Articuli Baronum von 1215 anzuführen, jenes Document, das die Grundlage bildet für die Magna Charta. Darin heifst es in dem Absatz, der die Bildung eines aus 25 Baronen bestehenden Ausschusses zur Sicherung des Friedens und der Freiheiten betrifft, folgendermafsen[4]: „In omnibus autem, quae istis XXV baronibus committuntur exsequenda, si forte ipsi XXV praesentes fuerint et inter se super re aliqua discordaverint, vel aliqui ex eis vocati nolint vel nequeant interesse, ratum habebitur et firmum, quod major pars ex eis providerit vel praeceperit, ac si omnes XXV in hoc con-

---

[1] So auch Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht, 3. Band p. 323: „Während im älteren canonischen Recht vielfach Spuren davon begegnen, dafs das Majoritätsprinzip im Sinne des germanischen Rechtes aufgefafst und also nur als ein Mittel betrachtet wurde, durch die der Minderheit auferlegte Zustimmungspflicht zu der an sich erforderlichen Einstimmigkeit zu gelangen, führt die ausgebildete canonistische Theorie die Geltung des Majoritätsprinzips auf eine juristische Fiction zurück.“

[2] Gierke, ebendaselbst 3. Band p. 152—157, 323—330.

[3] Pollock and Maitland, History of Englisch Law, I. p. 552.

[4] Stubbs, Select Charters, p. 295 und 296.

sensissent.“ In der Magna Charta selbst heifst es an der entsprechenden Stelle[1]: „In omnibus autem, quae istis viginti quinque baronibus committuntur exsequenda, si forte ipsi viginti quinque praesentes fuerint et inter se super re aliqua discordaverint, vel aliqui ex eis summoniti nolint vel nequeant interesse, ratum habeatur et firmum, quod major pars eorum, qui praesentes fuerint, providerit vel praeceperit, ac si omnes viginti quinque in hoc consensissent; et praedicti viginti quinque jurent quod omnia antedicta fideliter observabunt, et pro tot posse suo facient observari.“ Charakteristischerweise fehlt jede Hinweisung auf die Mehrheitsentscheidung bei den gleichzeitigen Urkunden über Wahlen. So heifst es in den ältesten Stadturkunden, denen von Northampton und Lincoln (a. 1200) folgendermafsen[2]: „Volumus etiam quod in eodem burgo per commune consilium villatae eligantur quattuor de legalioribus et discretioribus de burgo.“ So enthalten die Writs of Summons zur Wahl ins Unterhaus weder damals noch später einen Hinweis auf die Erwählung der Abgeordneten durch Entscheidung der Mehrheit. Dagegen finden wir in den Provisions of Oxford, die ähnlich wie die Articuli Baronum die Organisation der Regierungsgewalt versuchen, ausdrückliche Anerkennung des Majoritätsprinzips zur Bildung des Corporationswillens. Es heifst daselbst unter dem Titel „Ceo jura le Chanceler de Engletere“[3] folgendermafsen: „Ke il ne enselera ... ne de eschaetes, sanz le assentement del grant cunseil u de la greinure partie: ne ke il ne enselera ren ke seit encontre le ordinement, ke est fet et serra a fere par les vint et quatre, u par la greinure partie.“ Ebenso bei der Bestimmung betreffs der Wahl zum Conseil du roi aus den 24 Baronen: „E ces quatre unt poer a eslire le cunseil le rei, et quant il unt eslu, il les umstrunt as vint et quatre; et la u la greinure partie de ces assente seit tenu.“ Im Titel „Des parlemenz, quanz serrunt tenuz ...“ heifst es in betreff der Wahl der Mitglieder des Council durch die Regentschaft der Vierundzwanzig: „E serrunt cunfermez par les avant dit XXIV u par la greinure partie de els.“ Und von diesen Councillors heifst es dann schliefslich: „E si il ne poent tuz estre, ceo ke la greinure partie fra, serra ferm et estable.“

Aus diesen Zeugnissen ergibt sich klar, dafs für die Entscheidung des Magnum Concilium der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung längst feststand, ehe noch Vertreter der Städte und Grafschaften regelmäfsig zum Parliamentum im Verein mit dem Magnum Concilium herangezogen worden sind. Somit liegt der Schlufs nahe, dafs von dem älteren und höheren Organ jene Grundregel zwanglos und ohne Widerstand auf das jüngere Unterhaus übergegangen sein mufs. Wie schon an einer anderen Stelle auseinandergesetzt wurde, ist die Erscheinung regelmäfsiger Opposition ein relativ sehr spätes Product der parlamentarischen Entwicklung. Das Unterhaus des Mittelalters war eine sowohl sozial wie

[1] Select Charters, p. 305.
[2] Select Charters, p. 311.
[3] Select Charters, p. 389.

individuell wenig differenzierte Versammlung. So wird es für den gewöhnlichen Lauf der Dinge keine grofsen praktischen Schwierigkeiten gemacht haben, an der germanischen Vorstellung festzuhalten, wonach alle Beschlüsse durch Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit als einstimmiger Wille der Corporation erscheinen. Sobald wir dann die Verhandlungen des Hauses genau verfolgen können, steht das Majoritätsprinzip längst unbestritten fest und wird auch nie mehr in Frage gestellt. So sagt Hooker[1]: „If the whole house or the more part do affirm and allow the bill, then the same is to be sent to the higher house." Und bei Sir Thomas Smith: „The more part of them that be present, only makes the consent or dissent." Zweifellos ist von allem Anfang an die Notwendigkeit des Majoritätsprinzips instinctiv erkannt worden und es bedurfte erst einer langen Entwicklung und politischen Differenzierung der Nation, der Ausbildung tiefer, unüberbrückbarer Gegensätze, um die Erkenntnis zu zeitigen, dafs auch das Majoritätsprinzip an besondere Voraussetzungen geknüpft ist, bei deren Fehlen seine schweren Mängel klar hervortreten. Noch bis in unsere Tage hinein finden sich übrigens im englischen Parlamentarismus Spuren der alten Auffassung, dafs Mehrheitsentscheidungen durch Unterordnung der Minderheit zu einstimmigen Willenserklärungen des Hauses werden. So, wenn Gladstone in den Debatten über die Reform der Geschäftsordnung von 1887 als Hauptgrund der Schwierigkeiten die Erscheinung bezeichnet, „dafs der einzelne Abgeordnete nicht mehr wie früher jenen hohen Grad von Respect, Verehrung, ja — man möchte geradezu sagen — von Ehrfurcht vor dem offenkundigen allgemeinen Willen des Hauses besitzt, der in meiner Jugend so allgemein war"[2]. Treffend weist einer der bedeutenden staatsrechtlichen Theoretiker Englands im 19. Jahrhundert, selbst ein Repräsentant des classischen Parlamentarismus, Sir George Cornewall Lewis, darauf hin, dafs Entscheidung durch die Mehrheit eines Beratungskörpers einer Entscheidungsschlacht zwischen zwei Heeren gleiche, nur dafs hier an physische, dort an moralische Kräfteverhältnisse appelliert wird[3]. Immer liegt im letzten Grunde ein Element der Herrschaft in einer körperschaftlichen Entscheidung, die die dissentierende Minderheit mit Rechtszwang bindet. Gerade diese Ingredienz der Herrschaft ist es aber, was Entscheidungen und Willensacte von Individuen wie von Personenmehrheiten erst zu spezifisch staatlichen Acten macht: nur eine schwächliche, dem Leben abgewendete Staatsphilosophie vermöchte das zu verkennen oder gar zu leugnen. Im tiefsten Grunde liegt aber das Wesen des modernen Staates darin, diese Herrschaft immer mehr zu einem mittelbaren Acte der Beherrschten zu machen, die Regierung zu einer Selbstregierung der Nationen zu gestalten.

[1] Mountmorres, p. 119.

[2] Vgl. Hansard, 1887 (311) p. 286.

[3] Cornewall Lewis, The Influence of Authority in Matters of Opinion, p. 149.

Achter Abschnitt.

Der Geschäftsgang im Unterhause.

Erstes Kapitel.

Allgemeine Übersicht.

Nachdem in den vorstehenden Abschnitten die Arbeitsorganisation des Unterhauses, die verschiedenen Formen parlamentarischer Tätigkeit dargestellt worden sind, gelangen wir nunmehr zu dem Mittelpunkte des ganzen Systems des parlamentarischen Verfahrens: zu den Normen und Einrichtungen, die den Geschäftsgang als Ganzes wie in seinen Teilen regeln. Hier bedarf es nun zunächst einiger einleitender allgemeiner Bemerkungen.

Die Anwendung der vorstehend geschilderten Formen und Mittel parlamentarischer Tätigkeit durch die zum Handeln in einer parlamentarischen Körperschaft berechtigten Factoren — und das sind die Abgeordneten auf der einen, die Staatsregierung auf der anderen Seite — zum Zwecke der von ihnen verfolgten gesetzgeberischen, administrativen und politischen Interessen macht die Summe der Parlamentsgeschäfte aus. Von vornherein ist es nun klar, dafs solche Anwendung der bestehenden Formen notwendigerweise selbst wieder einer bestimmten Ordnung, einer Reihung und Regel unterworfen sein mufs. Denn man braucht sich blofs daran zu erinnern, dafs prinzipiell der Regierung und den Abgeordneten ein gleiches Mafs der Initiative, ersterer oft noch ein besonderes Mehr hiervon zusteht, um darüber im klaren zu sein, dafs in jedem Parlamente sogleich ein förmliches Chaos eintreten müfste, wenn nicht eine bestimmte Ordnung gesetzt wäre, durch die jedem einzelnen Parlamentsgeschäft

von seiner Entstehung an bis zu seiner Erledigung bestimmte Rangordnung und ein bestimmtes Ausmafs von Zeit für seine Behandlung angewiesen würde. Diese Regelung des Geschäftsganges mufs aber nach der Natur der Parlamentsgeschäfte nach mehreren Richtungen erfolgen. Einmal mufs oder soll wenigstens eine gewisse Aufteilung des ganzen, regelmäfsig sich wiederholenden Parlamentsgeschäftes auf die gesamte Session erfolgen; zweitens mufs dafür gesorgt werden, dafs für jede einzelne Sitzung eine Ordnung dahin wirkt, dafs einzelne regelmäfsig wiederkehrende Mittel parlamentarischer Tätigkeit auf jeden Fall ungehindert durch andere Geschäfte frei angewendet werden können. Darunter ist die ganze Reihe jener parlamentarischen Handlungen zu verstehen, die insgesamt, mag sich auch eine materielle, legislative oder politische Wirkung an sie knüpfen, doch an sich vor allem den ausschliefslich formellen Charakter zeigen: wie z. B. Anmeldungen von Anträgen, Vorlegung von Berichten, Interpellationen, Besprechungen des Geschäftsganges selbst usw. Diesen stehen jene parlamentarischen Geschäfte gegenüber, die sich in den Formen „Antrag“ und „Gesetzentwurf“ erschöpfen und die ganze Summe materieller parlamentarischer Tätigkeit ausmachen.

Hiermit ist aber das dritte und wichtigste Problem bezeichnet, das jede Regelung des Geschäftsganges lösen mufs. Es ist dies das Problem der Festsetzung der „Tagesordnung“, wie es im Sprachgebrauche des continentalen Staats- und Parlamentsrechtes genannt wird. Unter „Tagesordnung“ versteht man danach jenes besondere Stück des Arbeitsprogrammes der Sitzung eines Parlamentes, das die materiellen Parlamentsgeschäfte, d. h. den eigentlichen, regelmäfsig staatlichen Zwecken dienenden Beratungsgegenstand oder die mehreren dieser Art zusammenfafst, seien es nun Anträge, Gesetzentwürfe, sei es das Jahresbudget oder ein sonstiger Voranschlag [1]. Im normalen Verlaufe machen die dem Parlamente gestellten legislatorischen

[1] Dies sind natürlich nur die Hauptfälle. An und für sich kann jede parlamentarische Action zum Gegenstande der Tagesordnung werden, so: Entscheidungen in Wahlprüfungsangelegenheiten, Erteilung von Zensuren an Abgeordnete, Beschlufsfassung über Berichte von Untersuchungsausschüssen und anderes mehr. Alles dies kann „auf die Tagesordnung gesetzt“ werden und damit als der eigentliche Beratungsgegenstand

Aufgaben regelmäfsig den überwiegenden, wenn auch keineswegs ausschliefslichen Gegenstand der Tagesordnung aus. Die Tagesordnung als Ganzes aber ist jederzeit selbstversändlich der Inbegriff des für eine Sitzung gegebenen festen Arbeitsprogrammes und ihm soll selbstverständlich regelmäfsig der gröfste Teil der Sitzungsdauer und Beratung gewidmet sein.

Es ist nun klar, dafs auf dem engeren Felde der „Tagesordnung" der Wettbewerb der zur Initiative im Parlamente berechtigten Factoren sich mit besonderer Kraft äufsern mufs. Damit ist um so mehr die Notwendigkeit gegeben, spezielle Vorschriften zu setzen, durch welche die Festsetzung der Tagesordnung, d. h. also die Auswahl der Gegenstände, die in der jeweiligen Sitzung als materielles Parlamentsgeschäft anzusehen und zu behandeln sind, beherrscht wird.

Doch es bedarf noch einer weiteren Erwägung, um vollständig zu erkennen, worin die Bedeutung des hier vorliegenden Problemes gelegen ist, eine Bedeutung, die unter gewissen Voraussetzungen die „Festsetzung der Tagesordnung" in den Mittelpunkt des ganzen Problems der Geschäftsordnung rückt.

Der Beruf eines Parlamentes ist gleichsam, rein schematisch betrachtet, Bildung des einheitlichen Willens einer Vielheit von Personen in bezug auf eine zunächst gleichberechtigt auftretende Masse von Anträgen und Vorlagen, deren endgültiger Inhalt durch die Beratung und Schlufsfassung der Mitglieder des Hauses geschaffen werden soll. Eine solche Aufgabe ist ganz allgemein genommen nichts Singuläres im sozialen und staatlichen Leben. Es gibt eine grofse Zahl von collegialen Körperschaften, deren Aufgabe gleichartiger oder mindestens sehr ähnlicher Natur ist: collegiale Behörden aller Art, Ämter, Vereinsvorstände, Handelskammern, Steuereinschätzungscommissionen usw. Solche Organe oder Körperschaften sind dann gleichfalls genötigt, das Material, das ihnen für ihre Willensbildung von aufsenher zufliefst, nach gewissen Gesichtspunkten zu gruppieren und für dessen Erledigung eine Rang-

---

bezeichnet sein. Immer aber wird dies die Ausnahme bilden. Im normalen Verlaufe werden substantielle Anträge, die eine bestimmte Action der Regierung zum Gegenstande haben, Budgetvorlagen und Gesetzentwürfe, das Wesen der Tagesordnung ausmachen.

ordnung, einen bestimmten Geschäftsgang festzusetzen. Tatsächlich finden sich denn auch bei diesen Organen fast immer Geschäftsordnungen, Vorschriften für die Behandlung der Geschäfte und wie sonst solche statutarische Normen genannt werden. Dennoch besteht eine fundamentale Verschiedenheit zwischen derartigen Erscheinungen und den Normen für das Verfahren einer Volksvertretung in betreff ihres Geschäftsganges. Denn während in jenen Fällen blofs eine reine technische Aufgabe zu lösen, die beste Art expeditiver, gleichmäfsiger und gründlicher Behandlung der Geschäfte zu finden ist, wobei kein Mitglied der Körperschaften ein Sonderinterresse an der bevorzugten Erledigung gewisser Materien oder eventuell an deren Nichterledigung hat, ja zumeist auch nicht einmal haben darf, so dafs die überdies von einem superioren Willen dictierte Geschäftsordnung niemals selbst zum Gegenstande eines Conflictes der Versammlung oder des Collegiums werden kann: ist in einer parlamentarischen Körperschaft das Gegenteil der Fall. Hier ist der Wettbewerb, den das gleiche Recht der Initiative unter den Abgeordneten eröffnet und darüber hinaus der Wettbewerb zwischen dem Hause und der Regierung ein Moment von gröfster psychologischer und politischer Bedeutung. Denn jedes im Parlamente vertretene soziale, sachliche oder persönliche Interesse steht dort meist dem entsprechenden Widerpart gegenüber und alle fordern ihren Anteil an der Beratungs- und Arbeitszeit des Hauses. Dazu kommt nun als weitere Complication die Initiative der Regierung. Wie immer auch das staatsrechtliche und politische Verhältnis der letzteren zum Parlamente gestaltet sein mag: es ist unausweichlich, dafs die Initiative der Regierung und der von ihr erhobene Anspruch auf .einen Teil der Beratungszeit des Parlamentes den Bestrebungen der Abgeordneten einschränkend und hemmend entgegentritt. Und wie immer die Verfassung die Stellung der Regierung zum Parlamente definiert, selbst wenn die Regierung sich nur als einen politischen Mandanten des Parlamentes betrachtet: immer wird das Problem gelöst werden müssen, durch feste Normen und durch gewisse Einrichtungen einen ständigen Schiedsrichter zu schaffen, der zwischen den miteinander concurrierenden Ansprüchen der zur parlamentarischen Tätigkeit berufenen Factoren eine Vermittlung schafft von der

Art, dafs jedem ein besonderes Mafs von unmittelbarem Einflufs auf das jeweilige Arbeitsprogramm des Hauses zuverlässig gesichert ist. Dieses Problem wird durch die von jeder Regierung in den Vordergrund gestellte Staatsnotwendigkeit ihrer Vorlagen auf der einen Seite, durch den Kampf der Parteien und das Bestreben der einzelnen Abgeordneten oder ihrer Gruppen und Fractionen, die politische Existenz der Regierung zu gefährden, womöglich zu vernichten, zu seiner vollen Schärfe zugespitzt.

Man sieht, die Lösung dieses Problems ist unter allen Umständen von grofser Bedeutung, da schliefslich die factische Leistung eines Parlamentes doch davon abhängt, was jeweils auf seine Tagesordnung und damit zur Erledigung gelangt, und daher in den Händen jener Factoren liegt, die auf die Festsetzung dieser Tagesordnung bestimmenden Einflufs ausüben. Man kann ferner schon aus den obigen Bemerkungen entnehmen, dafs dieses Problem, wenngleich notwendig aus der Natur der Einrichtung des Parlamentes hervorgehend, dennoch in staatsrechtlicher Hinsicht in sehr verschiedener Stärke wirkt, je nach der gesamten verfassungsmäfsigen Ordnung und der politischen Machtverteilung zwischen Regierung und Parlament. Eines ist also klar: eine theoretische Lösung des Problems ist ausgeschlossen, es kommt alles auf die historisch-politischen Momente an. Sucht man nun dennoch nach einem rationalistischen Prinzip, das sich gleichsam als einfachste Lösung der Frage der „Tagesordnung“ ergibt, so scheint es auf den ersten Blick, dafs derselbe Grundsatz auch hier, wie sonst, der Willensentscheidung des Parlamentes zum Grunde zu legen ist: das Prinzip der Mehrheit. Man wird also a priori annehmen, dafs die Majorität darüber endgültig zu befinden habe, welche Rangordnung jedem einzelnen Bestandteile des dem Hause vorliegenden Arbeitsstoffes in bezug auf die Beratung und Erledigung anzuweisen ist.

Das englische Unterhaus hat nun in der Tat vom Anbeginn dieses Prinzip zur Grundlage seiner Arbeitsordnung gehabt. Dies tritt äufserlich schon in dem Worte hervor, mit dem das englische Unterhaus heute wie seit Jahrhunderten denjenigen Teil seines täglichen Arbeitsprogramms bezeichnet, der seine jeweilige eigentliche Tätigkeit in sich begreift: in

dem Ausdrucke der „Orders of the Day[1]“. Auch im heutigen Rechte tritt dieses parlamentarische Grundrecht der Selbstbestimmung seiner Arbeit durch das Haus formell unbestritten hervor. Es kann auch gar nicht anders sein: ein Parlament, das sich sein Arbeitsprogramm, seine „Tagesordnung“, von einem aufserhalb seiner Mitte liegenden Factor rechtsverbindlich vorschreiben läfst, ein Parlament, das nicht jeden Augenblick rechtlich befugt ist, das und nur das zu beraten, was es beraten will, ist kein Parlament mehr, sondern eine collegiale Behörde.

Dennoch ist es nicht minder richtig, dafs sich ohne die geringste Verletzung dieses Grundrechtes des Parlamentes aufserordentliche Verschiedenheiten in der Art und Weise herausbilden können, wie dieses Recht vom Parlamente selbst tatsächlich ausgeübt wird. Die ausschlaggebenden Momente sind hier: erstens die Bildung fester Parteien und zweitens die von der Stellung der Regierung zum Parlamente ausgehende Wirkung. Sobald eine parlamentarische Körperschaft dauernd in Parteien zerfällt, wird die Festsetzung der Tagesordnung, dieser wichtige und entscheidende formelle Act des Hauses, aus einem einhelligen Beschlusse zu einem regelmäfsigen Mehrheitsbeschlufs. Sobald die Regierung in ein dauerndes Verhältnis der inneren politischen Abhängigkeit vom Hause gelangt, be-

[1] Der deutsche Ausdruck „Tagesordnung“, der dasselbe besagen will, ist im Grunde eine irrige Übersetzung. Order heifst hier nicht „Ordnung“, sondern „Verordnung“, „Befehl“. Nicht die „Ordnung der Sitzung“ oder „des Tages“ wird mit dem Worte Orders of the Day bezeichnet, sondern: „die durch Orders (d. h. Befehle) des Hauses für diese Sitzung anberaumten Gegenstände.“ Es wäre also richtiger, die permanente Ordnung des ganzen Geschäftsganges einer einzelnen Sitzung, von der die Bestimmungen über die Orders of the Day nur einen, wenn auch den wichtigsten Teil ausmachen, die Tagesordnung zu nennen. Wenn nun hier dennoch der Ausdruck in dem gebräuchlichen Sinne angewendet wird, so geschieht dies, um den ohnehin schon verwickelten Gegenstand nicht noch weiter zu verdunkeln. Jedoch mufs hier ausdrücklich betont werden, dafs nicht nur in der Festsetzung der Tagesordnung in diesem Sinne, d. h. der Orders of the Day, sondern in den gesamten, den Geschäftsgang des Hauses zwingenden Regeln und Einrichtungen die Lösung des politischen Problems zu suchen ist, auf das es hier ankommt. Welche Bedeutung übrigens dem Begriffe „Orders of the Day“ im englischen Parlamentsrechte zukommt, wird unten näher dargelegt werden.

ginnt dieses, die Erledigung der Regierungsanträge und Vorlagen als sein eigenes Interesse anzusehen. Die Vorherrschaft dieser letzteren Anschauung wird im englischen Unterhause nur für den oberflächlichen Blick verschleiert durch die Erscheinung der Parteien und der Opposition als ständiger Einrichtung. So entstehen denn mit Notwendigkeit neue Auffassungen über die Art und Weise, wie jenes Grundrecht des Parlamentes, seine Arbeit zu bestimmen und zu ordnen, factisch ausgeübt werden soll. Doch kann dieser Punkt erst am Schlusse dieses ganzen Abschnittes völlig ins Klare gesetzt werden.

Es ist nun schon im ersten Buche versucht worden, zu zeigen, wie sich mit der Consolidierung und dem Ausbau des Systems parlamentarischer Regierungsweise neue Grundsätze der Geschäftsordnung notwendigerweise gebildet haben und dafs diese sich vor allem auf die Regelung des Geschäftsganges innerhalb der ganzen Session sowie der einzelnen Sitzungen beziehen. Es ist darauf hingewiesen worden, wie sich gerade in der Aus- und Umgestaltung dieses Stückes des Parlamentsverfahrens die Umwälzung deutlich widerspiegelt, die in dem Verhältnisse von Parlament und Regierung in England im 19. Jahrhundert vor sich gegangen ist. An diese Ausführungen mufs im folgenden überall angeknüpft werden, da es sich darum handelt, das geltende Recht darzustellen. Ohne jene historische Grundlegung bliebe dieses letztere so gut wie unverständlich. Es mufs also das oben festgestellte Ergebnis jener Entwicklung hier fest im Auge behalten werden. Dieses Ergebnis läfst sich kurz dahin resümieren, dafs durch die Ausbildung des Systemes der parlamentarischen Regierungsweise erstens das Parlament, aus dessen Schofse die Regierung hervorgehen mufs, unmittelbar und ausschliefslich verantwortlich erscheint für die Besorgung der Staatsgeschäfte und die Erledigung des Budgets; zweitens, dafs dem Cabinet als dem Ausschusse der Mehrheit in beiden Häusern des Parlamentes praktisch genommen fast die ganze Initiative in der Gesetzgebung eingeräumt worden ist. Aus diesen beiden Hauptfolgen hat sich als notwendige dritte Erscheinung die weitgehende, praktisch beinahe unbegrenzte Verfügung der Regierung über die Zeit des Hauses, die Gliederung und Reihung seiner Geschäfte, sowie parallel damit die Zurückdrängung der Initiative

der einzelnen Abgeordneten bis zur völligen Bedeutungslosigkeit ergeben. Anderseits ist als Reaction gegen diese Erscheinung die Ausbildung besonderer parlamentarischer Einrichtungen zum Zwecke eines gesicherten Minimum an gleichmäfsiger politischer Actionsfreiheit für den einzelnen Abgeordneten notwendig geworden. Diese grofsen Neubildungen im Bereiche der Geschäftsordnung sowie des Parlamentes überhaupt bilden den notwendigen Schlüssel zum Verständnisse der folgenden Darstellung.

Zweites Kapitel.

Classification und Aufteilung der Parlamentsgeschäfte[1].

Will man sich eine genügende Vorstellung machen von der gewaltigen Flut von Arbeitsmaterial, das mit der Eröffnung der Session dem englischen Unterhause zuströmt, so mufs man sich nur an die staatsrechtliche Stellung des Unterhauses erinnern, den Umfang und die Verschiedenheit seiner Functionen, die Gröfse seiner politischen Aufgaben ins Auge fassen. Was der alte Sir Edward Coke von der Macht und Jurisdiction des Parlamentes sagt, gilt längst in erster Linie und heute mehr denn je vom Unterhause: „Sie seien so transzendent und absolut, dafs sie nicht nach Gegenständen oder Personen innerhalb gewisser Grenzen eingeschlossen werden könnten." In der Tat ist die Competenz des englischen Unterhauses auch heute nicht begrifflich begrenzbar. Aber was nicht minder wichtig ist für die vorliegende Betrachtung: diese Competenz ist nicht blofs begrifflich vorhanden, sondern erscheint vielmehr in die Wirklichkeit zahlloser, in ihrer Masse kaum übersehbarer Geschäfte umgesetzt. Man vergegenwärtige sich nur ganz allgemein die fundamentalen Functionen des englischen Parlamentes: die allgemeine Gesetzgebung für das Vereinigte Königreich, die Feststellung und Bewilligung des Reichsbudgets mit Inbegriff des Etats für Indien und die nicht selbstregierenden Colonien, die Private Bill Legislation, mittelst welcher dasselbe englische Parlament, das eben noch Millionenbudgets

[1] Standing Orders Nr. 1—12; Manual, p. 29—45; May, Parl. Pract., p. 204—262.

für eine asiatische oder afrikanische Dependenz bewilligt hat, in die kleinsten Details der inneren Verwaltung des Vereinigten Königreiches oder in die individuelle Rechtssphäre eines einzelnen Staatsbürgers hinabsteigt; endlich die Überwachung und Kritik der gesamten Reichsregierung in allen Belangen der inneren und äufseren Politik.

Dazu kommt, dafs im Unterhause sich das grofse Forum darbietet für den Kampf der Parteien, dafs dort in letzter Linie über die politische Existenz jeder Regierung entschieden wird, dafs das Unterhaus die Stätte ist, an der die politische Reputation der Einzelnen geschaffen wird, dafs das House of Commons die Arena ist, auf der sich der Wettkampf unter den politischen Talenten des Landes, die Auslese zur Führerschaft der Parteien zur Regierungsfähigkeit vollzieht. Alle erdenklichen Interessen des Staates und des Gesamtreiches der englischen Krone, alle möglichen Bestrebungen und Tendenzen sachlicher und persönlicher Natur treten auf diesem Boden innerhalb der begrenzten Zeitdauer der Session einander gegenüber. Alle diese Bestrebungen und Absichten finden ihren Ausdruck in Anträgen und Gesetzentwürfen, in Anfragen und Reden und machen so die riesige Summe der Parlamentsgeschäfte aus, die auf das Kleinste und das Gröfste gerichtet sind, bald auf ein locales Bedürfnis der Verwaltung, bald auf Probleme der Weltpolitik, jetzt auf die Schaffung von abstracten Rechtsnormen ausgehen, dann wieder auf Untersuchung oder Neugründung, Abänderung oder Beseitigung von Verwaltungseinrichtungen und gesellschaftlichen Zuständen. Und für alle diese Geschäfte wird zunächst gleichmäfsig Gehör verlangt! Prinzipiell ist die Initiative jedes Abgeordneten gleich und so tritt dort jeder mit jedem in Wettbewerb um die Zeit und Aufmerksamkeit des Hauses.

Dazu kommt als weitere Complication der Anspruch der Regierung. Diese vertritt mit ihrem Budget und ihren Vorlagen in erster Linie das, was sie jeweils für Staatsnotwendigkeiten hält und was als solche zu einem Teil vom ganzen Hause anerkannt wird. Notgedrungen steht die Regierung infolgedessen von vornherein der Initiative der einzelnen Abgeordneten als hemmender und einschränkender Factor gegenüber. Dieser Gegensatz wird nicht nur nicht beseitigt, sondern sogar

verschärft durch das, was das Wesen der gegenwärtigen englischen Verfassung ausmacht: durch das System der parlamentarischen Parteiregierung. Denn dadurch werden erst recht alle Staatsgeschäfte direct oder indirect zu Parlamentsgeschäften. Nur insofern, als jede Regierungsmafsregel jederzeit die Billigung der Mehrheit des Hauses findet, kann das englische Ministerium, das als politscher Factor nur den Ausschufs der Majorität des Unterhauses vorstellt, sich im Amte erhalten. Daraus ergibt sich, dafs die Mehrheit des Hauses jederzeit bereit sein mufs, die Regierungsgeschäfte, wie sie das Cabinet vertritt, als Geschäfte des Parlamentes anzusehen und sie wie die eigenen Angelegenheiten, ja als die wichtigsten Aufgaben des Parlamentes zu behandeln.

Es ergibt sich ferner daraus, dafs dieses Regierungssystem auf den Parteien beruht, die weitere Notwendigkeit, prinzipiell die Bekämpfung jeder Regierungsaction als legitime politische Aufgabe des anderen Teiles des Hauses, der Opposition, anzuerkennen, die Probe auf das Fortbestehen der Existenzgrundlage der Regierung, nämlich des Vertrauens der Mehrheit, immer wieder im Unterhause vor sich gehen zu lassen.

Schon von diesem Gesichtspunkte aus ist es klar, dafs die Regierung gerade als parlamentarische Parteiregierung nicht blofs Gleichberechtigung für die von ihr im Interesse des Staates und Reiches vertretenen Vorlagen gegenüber den von den übrigen Abgeordneten geförderten parlamentarischen Actionen fordern, dafs sie vielmehr einen Vorrang für sich beanspruchen mufs.

Es bedarf nun keiner weiteren Ausführung zur Begründung dafür, dafs von vornherein die dringendste Notwendigkeit besteht, eine feste grundsätzliche Ordnung zu schaffen, die die Einbringung, Behandlung und Erledigung dieser ganzen Masse von Geschäften untereinander regelt und in das Gleichgewicht bringt. Bestimmte Normen müssen gegeben sein, die diesen sich kreuzenden allseitigen Wettbewerb um Zeit und Kraft des Hauses von dem ersten Stadium jeder Action an bis an ihr Ende in feste und doch elastische Formen einhegen. Es mufs von vornherein eine solche Classifizierung und Rangeinteilung der Geschäfte vorhanden sein, dafs sämtliche im Parlamente auftretenden staatlichen Interessen — und diese fallen keines-

wegs schlechthin mit den Interessen der Regierung zusammen — in entsprechendem Mafse parlamentarischen Lebensraum erhalten. Es mufs ferner das Element des Zufälligen, der augenblicklichen Initiative, soweit als dies mit dem Wesen eines Parlamentes überhaupt vereinbar ist, zurückgedrängt werden zugunsten des Elementes der Programmäfsigkeit und Stabilität in der Erledigung der Geschäfte. Diesen vitalen Bedürfnissen entspricht das jetzt geltende englische Parlamentsrecht in betreff des Verfahrens in nicht zu überbietendem Ausmafse. Die nachfolgende Darstellung des Geschäftsganges im Unterhause wird zeigen, wie darin die beherrschende Grundidee des derzeitigen Verfahrens liegt. Dadurch wird erreicht, dafs der gröfsten Gefahr, die einem Parlamente drohen kann, vollständig vorgebeugt wird: nämlich der Gefahr, dafs die Entscheidung darüber, welche Geschäfte jeweils vom Parlamente in meritorische Verhandlung zu nehmen sind, zum dauernden Objecte des Kampfes der Parteien wird. Wir werden auf diesen Punkt noch in anderem Zusammenhange zurückkommen; hier genügt es, dies als entscheidende Tatsache an die Spitze zu stellen: Das House of Commons hat durch eine Reihe von Einrichtungen den grofsen politischen Grundgedanken verwirklicht, dafs die ganze heterogene Masse von Parlamentsgeschäften von vornherein einem planmäfsig gesponnenen Netze von Bestimmungen unterworfen ist, die den zeitlichen Ablauf der Erledigung dieser Geschäfte gemäfs ihrer Natur und ihrer staatlichen Wichtigkeit regeln, indem sie eine feste Rangordnung für diese Erledigung festsetzen. Alle weiteren allgemein staatsrechtlichen und politischen Erwägungen, die sich an diese fundamentale Grundidee der englischen Geschäftsordnung anknüpfen, werden sich erst nach völliger Einsicht in das hier geschaffene System mit Erfolg anstellen lassen.

Das erste Element dieser Ordnung des Ganges der Geschäfte im Unterhause betrifft notwendigerweise deren Entstehung, den Modus ihrer Einbringung. Der hier zur Wirksamkeit gebrachte Grundsatz findet Ausdruck in dem die gesamte parlamentarische Action beherrschenden Gebote der vorgängigen Anmeldung (Notice). Und zwar trifft diese Pflicht in gleicher Weise die Regierung und die Private Members. Wenn es nun auch möglich ist, einen Antrag erst knapp vor

der Sitzung, in der er verhandelt werden soll, einzubringen, so genügt doch diese kurze Frist, um Überrumpelungen zu verhüten. Überdies aber ermöglicht erst die strenge und umfassende Durchführung des Grundsatzes der schriftlichen Voranmeldung, dafs die alsbald darzustellenden Grundsätze und Regeln in betreff des Geschäftsganges durchgeführt werden können. Denn erst mit diesem Prinzip ist die unerläfsliche Voraussetzung für diese ganze Ordnung gegeben. Nur weil sich jederzeit das gesamte Arbeitsmaterial des Hauses genau auf eine weite Zeitstrecke hinaus übersehen läfst, ist es möglich, jederzeit die Erledigung seiner einzelnen Bestandteile dergestalt zu verfügen, dafs vor allem den staatlichen Interessen kein Abbruch geschehe. Gleichzeitig wird aber dadurch auch ein nicht minder wichtiges Ziel erreicht, nämlich die fortwährende genaue Verständigung aller Mitglieder des Hauses von dem jeweiligen Arbeitsprogramm sowie von dem jeweiligen Stande aller im Zuge befindlichen parlamentarischen Actionen. Diesen Zwecken dienen nun die folgenden auf der Anmeldepflicht aufgebauten Einrichtungen des Hauses:

1. das sogenannte Notice Paper;
2. das Order Book of the House of Commons;
3. die Votes and Proceedings.

Die erstgenannte Publication ist das Tagesprogramm, das für jede Sitzung erscheint und in sorgfältigster, aufserordentlich detaillierter Weise alles, was für die Sitzung an Orders of the Day oder Notices of Motions anberaumt oder angemeldet ist, in bestimmt vorgeschriebener Gruppierung verzeichnet. Das Notice Paper erscheint in zwei Ausgaben. Die erste, die sogenannte blaue Ausgabe (Blue Paper) erscheint am Morgen und enthält an den Tagen mit Doppelsitzungen das Programm für diese beiden, jedoch das für die Abendsitzung mit dem Vermerk „vorbehaltlich der in der Nachmittagssitzung zu treffenden Abänderungen". Knapp vor dem Beginn der ersten Sitzung erscheint die weifse Ausgabe (White Paper), welche die inzwischen vorgekommenen Abänderungen sowie weiter zugewachsene Anmeldungen (Notices) enthält. Am Abend erscheint gleichfalls eine zweite weifse Ausgabe der „Agenda" in revidierter und endgültiger Fassung.

Gleichfalls an jedem Sitzungstage erscheint das zweitgenannte, fortlaufend paginierte Parlamentspapier, betitelt: The Order Book of the House of Commons. Es enthält für die nächsten Sitzungen, zum Teile auch auf Wochen und Monate hinaus, die bis dahin durch Beschlufs des Hauses für die einzelne Sitzung anberaumten Geschäftsstücke, Orders oder angemeldeten Notices of Motions und gibt in einer besonderen Liste diejenigen von den letzteren an, die noch nicht für eine bestimmte Sitzung fixiert sind. Überdies erscheint an jedem Montag ein Verzeichnis der im Hause eingebrachten Bills mit Beifügung der Antragsteller und des Stadiums, in dem sich jede einzelne Bill jeweils befindet. Regierungsvorlagen sind dabei durch Sternchen hervorgehoben.

Zugleich mit dem Notice Paper erscheinen an jedem Morgen die sogenannten Votes and Proceedings als Parlamentspapier, d. i. der Abdruck des rein auf die geschäftsordnungsmäfsigen Vorgänge beschränkten, diese aber mit minutiöser Genauigkeit verzeichnenden Protokolles über die letzte Sitzung unter Beilegung der Abstimmungslisten sowie einer Reihe von das Private Business betreffenden Beilagen.

Aller Regelung und Ordnung disparater Elemente mufs notwendig eine gewisse Classifizierung vorangehen. Es lassen sich nun zweifellos die Parlamentsgeschäfte verschiedenartig gruppiert denken, etwa nach den grofsen staatsrechtlichen Functionen des Unterhauses oder von dem Gesichtspunkte aus, ob eine parlamentarische Action rein formeller Natur ist oder ein concretes Object für die Willensbildung des Hauses zum Inhalte hat; ferner danach, ob sie dem Private oder dem Public Business angehören, oder endlich danach, ob die Action von einem Mitgliede der Regierung ausgeht oder nicht. Alle diese Classificationen haben eine gewisse praktische Bedeutung; diejenige aber, auf der sich der Geschäftsgang des Unterhauses aufbaut, ist eine andere. Seit jeher erscheint nach dem parlamentarischen Gewohnheitsrechte das gesamte Geschäft, „Business", des Unterhauses in zwei grofse Classen geteilt: in die Notices of Motions und die Orders of the Day.

Orders of the Day sind diejenigen Verhandlungsgegenstände des Unterhauses, die vom Hause selbst auf eine bestimmte Sitzung anberaumt, verordnet sind. Die betreffende

Order des Hauses ist die Grundlage ihrer Aufnahme in das Verzeichnis der durch das Haus zu erledigenden Beratungsgegenstände. Notices of Motions sind von Mitgliedern des Hauses gestellte Anträge[1], welchen Inhaltes immer, aus der Initiative der Abgeordneten hervorgehend, deren Einbringung für eine bestimmte Sitzung von dem Antragsteller angemeldet ist[2]. Nicht jeder Antrag ist eine Notice of Motion; denn, wie oben dargelegt wurde, gibt es auch Anträge, die nicht angemeldet werden müssen. Allerdings ist ihre Zahl sehr gering und praktisch genommen sind alle substanziierten, „meritorischen“ Anträge der Anmeldepflicht unterworfen.

Eine „Notice of Motion“ oder, wie wir es nennen können, ein Initiativantrag kann nun selbständiger Natur sein, z. B. eine Resolution vorschlagen, die Einbringung einer Bill zum Inhalt haben usw.; oder er bezieht sich auf eine in der betreffenden Sitzung zu verhandelnde, für diese anberaumte Order of the Day. Im letzteren Falle haben wir es mit einem Amendement oder einer Instruction zu tun, dem Antrage auf Vertagung einer Bill usw. Eine Notice of Motion bleibt nun eine solche nur insolange, als das Haus nicht auf Grund der darin gegebenen Anregung einen Beschlufs darüber gefafst hat: erledigt das Haus den betreffenden Antrag sachlich, so verschwindet er

---

[1] Und zwar ebenso Regierungsanträge wie solche von Private Members.

[2] Das macht den Unterschied zwischen Notice of Motion und Order of the Day aus: die erstgenannte Classe von Geschäftsstücken bildet jene Arbeitslast, die dem Hause durch die Initiative der Mitglieder ohne Zustimmung des Hauses auferlegt wird, die andere erlegt sich das Haus selbst durch seine Order auf. Da nun, wie wir wissen, die Einführung jeder Bill formell durch Motion erfolgt, so entspringt eigentlich die ganze Geschäftslast des Hauses aus Notices of Motions. Jeder solche angemeldete Antrag wird aber sofort dadurch zu einer Order of the Day und somit zu einem Bestandteil der zweiten grofsen Classe der Geschäftsstücke, dafs das Haus seine Beratung durch Beschlufs auf einen bestimmten Tag anberaumt. Da dies nun bei der wichtigsten von den Formen, in denen die Tätigkeit des Hauses sich vollzieht, bei den Bills sogleich nach Gestattung des Antrages auf Einbringung geschieht — ein Antrag, der übrigens längst ein wertloser Schnörkel des Verfahrens ist —, so kann man sagen, dafs, praktisch genommen, die ganze legislative Function des Hauses sich gegenwärtig ausschliefslich in der Form der Orders of the Day vollzieht.

vom Arbeitsprogramm des Hauses, erledigt das Haus den Antrag aber nur formell, indem es beschliefst, ihn an einem späteren Sitzungstage inhaltlich zu beraten, oder wird die Beratung begonnen und dieselbe in einer späteren Sitzung fortzuführen beschlossen, so verwandelt sich dadurch die Notice of Motion in eine Order of the Day der kommenden Sitzung, so erscheint der Initiativantrag von da an nur mehr als Verordnung des Hauses vom Standpunkte seines Arbeitsprogramms aus. Durch den Beschlufs und die darin enthaltene Order ist der Antrag in das Eigentum des Hauses übernommen worden.

Alles, was das Unterhaus beschäftigt, mufs also entweder durch seine Verfügung auf das Arbeitsprogramm einer bestimmten Sitzung gestellt oder von einem Abgeordneten für diese vorher angemeldet worden sein. Eine dritte Classe von Verhandlungsgegenständen gibt es nicht[1]. Das heifst also: Überraschungen sind — den seltenen Fall des Dringlichkeitsantrages ausgenommen — vollständig ausgeschlossen. Oder mit anderen Worten: Die Tagesordnung im Sinne des Sprachgebrauches continentaler Parlamente erscheint beherrscht vom Prinzip der strengen Gebundenheit an vorgängige Beschlüsse oder vorgängige Anmeldung. Wir werden sogleich sehen, dafs dieses Prinzip der Gebundenheit noch eine weitere Verstärkung durch die bestimmte Aufteilung der Sitzungen unter beide Classen von Geschäftsstücken und das Prinzip der Priorität erfährt.

Es ist nun schon nach dem Gesagten evident, dafs Orders of the Day und Notices of Motion nichts weniger als gleichwertige Bestandteile des parlamentarischen Arbeitsprogrammes vorstellen. Denn wenn jeder Initiativantrag in dem Augenblicke, wo seine inhaltliche Beratung und Erledigung nicht am Tage der Anmeldung erfolgt, zu einer Order of the Day

---

[1] Man erinnere sich dabei, dafs nicht nur die substantiellen Anträge, wie Gesetzentwürfe, Resolutionen, Adressen, Budgetvorlagen, sondern auch die überwiegende Zahl der zur Beratung und Erledigung dieses Stoffes notwendigen secundären parlamentarischen Anträge, wie Amendements, Motions auf Vertagung einer Debatte oder eines Gesetzentwurfes usw., von vornherein durch Beschlufs des Hauses oder durch Anmeldung mittelst des Notice Paper für eine bestimmte Sitzung anberaumt sein müssen.

werden mufs, so ist schon damit gesagt, dafs die ganze grofse Masse der parlamentarischen Arbeit aus Orders of the Day besteht, dafs vor allem die ganze continuierliche Arbeit des Hauses sich in Form der Erledigung von Orders of the Day vollziehen mufs. Diese letzteren bilden also den eigentlichen Kern der parlamentarischen Arbeit, sie repräsentieren zugleich das Element der Programmäfsigkeit und Stabilität im Gange der Geschäfte. Die Notices of Motions hingegen respräsentieren das mit der Intitiative der Abgeordneten notwendig verknüpfte Element der politischen Sonderbestrebungen und erscheinen daher als derjenige Faktor des parlamentarischen Lebens, der in das von der Regierung für die ganze Session jeweils festgesetzte Programm der parlamentarischen Arbeit Raum heischend und daher störend eingreift.

Die Bedeutung der fundamentalen, aber doch zunächst formalistisch erscheinenden Unterscheidung vom Standpunkte der politisch-psychologischen Analyse des englischen Parlamentarismus ist also schon hier ins Klare gesetzt, aber wir vermeiden, in diesem Zusammenhange darauf näher einzugehen, Hier kommt es einzig darauf an, das Ordnungsprinzip festzustellen, das sich mit der bezeichneten Zweiteilung der Parlamentsgeschäfte für das Verfahren des Unterhauses ergibt. Das Prinzip, das hier vorliegt, enthält nun die Lösung jenes oben bezeichneten Hauptproblemes jeder Geschäftsordnung, nämlich der Frage, in welcher Weise und von welchem Factor die „Tagesordnung“, d. h. das substanzielle Arbeitsprogramm jeder Sitzung festgestellt wird. Diese Frage erscheint schon nach den bisherigen Ausführungen dahin beantwortet, dafs das Unterhaus prinzipiell sich selbst vorschreibt, was es in jeder Sitzung an Geschäften beraten will, dafs es sich die „Tagesordnung“ selbst gibt. Der Befehl, den das Haus sich selbst erteilt, dafs es mit einer Sache an einem bestimmten Termin sich beschäftigen wolle, bildet die Form, in der allein ein Beratungsgegenstand zu einem Stücke des festen Arbeitsprogramms des Hauses werden kann. Der Befehl aber, den das Haus sich selbst damit erteilt, soll eine feste Schranke bilden gegen die sonst grundsätzlich unbeschränkte Initiative der Abgeordneten. Hat das Haus eine bestimmte Sache in sein Arbeitsprogramm aufgenommen, so will es zur Ausführung des

damit erteilten Befehls sich selbst als gebunden betrachten, es sei denn, dafs es durch einen ausdrücklichen, conträren Beschlufs seinen früheren Willensentscheid aufhebt und einen anderen Gegenstand zur Beratung voransetzt.

Hier aber bleibt zunächst eine Lücke offen, die, ohne dafs der Begriff der Order direct verletzt wird, dennoch die Möglichkeit zuläfst, dafs die Selbstbindung des Hauses nicht zur praktischen Durchführung gelange. Denn mit der Order ist zunächst doch nur gesagt, dafs an diesem Sitzungstage dieser oder jener Beratungsgegenstand „by Order of the House“ zu beraten sei. Solange es aber den Abgeordneten freisteht, vor Eingehen in die Beratung dieser Order durch Ausnützung der Formen des Hauses (z. B. durch Beifügung von Amendements zum Antrage auf Übergang in das Committee) neue Initiativanträge einzubringen, ist damit den Abgeordneten das Mittel an die Hand gegeben, dem Hause immer wieder neues Arbeitsmaterial aufzuzwingen, dadurch die ganze Sitzung in Anspruch zu nehmen und die Orders of the Day teilweise oder ganz von der Erledigung zurückzuhalten. Der Umstand, dafs solche Anträge vorgängiger Anmeldung (Notice) bedürfen, ändert daran nicht das mindeste: es wäre damit nur erreicht, dafs das Haus schon im vorhinein die Unwahrscheinlichkeit der Durchführung der für die betreffende Sitzung durch eigene Verfügung anberaumten Geschäfte erkennt.

Der nächste Schritt also, der sich als notwendig herausstellt, ist die Feststellung des Prinzipes, dafs an gewissen Tagen die Orders of the Day den Vorrang vor den Initiativanträgen besitzen. Wir haben oben im historischen Teile gesehen, wie sich dieses wichtige Prinzip in der Geschäftsordnung des Unterhauses etappenweise und unter manchen Schwierigkeiten durchgesetzt hat. Gegenwärtig ist es das feste Fundament, auf dem der Geschäftsgang beruht; denn hieran knüpft sich unmittelbar ein weiterer Ordnungsgedanke von höchster Bedeutung. Die Geschäftsordnung des Unterhauses trifft nämlich eine weitere Unterscheidung der Orders of the Day in zwei Unterabteilungen, je nachdem die betreffenden Beratungsgegenstände von der Regierung eingebracht sind oder von Private Members, und sie verfügt, dafs an bestimmten Tagen der Woche ausnahmslos den Orders of the Day der Regierung der Vorrang

gebühre vor den übrigen Orders sowie vor den für diese Tage angemeldeten Initiativanträgen (Notices of Motion).

Standing Order 4 verfügt hierüber folgendes: „Wenn das Haus nicht anderweitige Anordnung trifft, so sollen

a) Regierungsvorlagen an jeder Sitzung den Vorrang haben mit Ausnahme der Abendsitzungen an Dienstagen und Mittwochen und der Freitagsitzung;

b) an den Abendsitzungen von Dienstag und Mittwoch sollen Notices of Motions und Public Bills, die nicht etwa von der Regierung eingebracht sind, den Vorrang haben vor den Regierungsvorlagen;

c) nach Ostern haben Regierungsvorlagen den Vorrang auch an den Abendsitzungen am Dienstag;

d) nach Pfingsten bis zum St. Michaelstage sollen Regierungsvorlagen an allen Abendsitzungen und auch in der Freitagsitzung den Vorrang haben mit Ausnahme der Sitzungen am dritten und vierten Freitag nach dem Pfingstsonntag."

Wir sehen also folgende Aufteilung der Sitzungen als fundamentale Einrichtung. Die Session zerfällt in drei Teile; Ostern und Pfingsten bilden die beiden abgrenzenden Daten. In dem ersten Drittel der Session sind zwei Abendsitzungen und die Freitagsitzung den Private Members zugewiesen, alle übrigen der Regierung. Im zweiten Drittel geht auch die Abendsitzung von Dienstag, im letzten die von Mittwoch sowie die Freitagsitzung den Private Members zugunsten der Regierung verloren, mit Ausnahme der beiden Freitagsitzungen in der dritten und vierten Woche nach Pfingsten. Man sieht also, wie der Anteil der Private Members an der Zeit des Hauses, von Anfang an aufserordentlich sparsam bemessen, im Laufe der Session so gut wie vollständig verschwindet. Praktisch genommen sind nach Pfingsten alle Sitzungen durch die Geschäftsordnung für die Regierung mit Beschlag belegt. Die bis Ostern den Private Members wöchentlich zustehenden drei Sitzungen sind aber, wie der letzte Absatz der Standing Order andeutet, selbst wieder verschiedenen Zwecken dienstbar gemacht. Die beiden Abendsitzungen sind zur Verhandlung angemeldeter Initiativanträge, der Freitag zur Erledigung eingebrachter Gesetzentwürfe der Private Members bestimmt:

eine Unterscheidung, die wiederum beruht auf der fundamentalen Einteilung des ganzen Arbeitstoffes in Notices of Motions und Orders of the Day[1].

Hierzu kommt aber noch eine weitere Ordnungsbestimmung, die gleichzeitig die beherrschende Position der Regierung vollständig befestigt. Standing Order 5 der Geschäftsordnung verfügt: „An Tagen, an welchen Regierungsgeschäfte den Vorrang haben, kann die Regierung diese, gleichviel ob es Orders of the Day oder Notices of Motions sind, in solcher Ordnung aneinanderreihen, wie sie es für gut findet.“ Damit ist der Regierung das Mittel an die Hand gegeben, ihre sämtlichen parlamentarischen Actionen jederzeit entsprechend den politischen und administrativen Bedürfnissen anzuordnen, völlig unabhängig von dem guten Willen oder der Zustimmung der Abgeordneten selbst

[1] Nachfolgende Tabelle zeigt die Verteilung der parlamentarischen Arbeitszeit im Unterhause seit 1888:

	Zahl der der Regierung eingeräumten Sitzungen:		Zusammen: Regierungssitzungen	Zahl der den Private Members eingeräumten Sitzungen
	an Montagen u. Donnerstagen	an Dienstagen, Mittwochen u. Freitagen		
1888	63	69	132	35
1889	48	56	104	33
1890	49	53	102	25
1891	57	54	111	39
1892	36	32	68	39
1893/94	90	118	208	31
1894	44	53	97	17
1895 I	38	38	76	19
1895 II	7	9	16	0
1896	49	57	106	17
1897	51	54	105	21
1898	47	55	102	17
1899	46	57	103	18
1900	46	49	95	21
1901	45	55	100	18
1902	—	—	163	vor Reform der Standing Orders 13 nach der Reform 6
1903	45	50	101	30
1904	49	61	111	29

der eigenen Partei. Sie beschäftigt das Haus an Regierungstagen in der ihr genehmen Weise und vor allem so, wie sie es von dem Standpunkte ihrer eigenen politischen Taktik für richtig hält.

Lassen wir nun zunächst aufser Betracht, was in diesen Bestimmungen besonders hervortritt, nämlich das aufserordentliche Übergewicht der Regierung und ihrer Vorlagen in der Einteilung des Arbeitswochenplanes des Unterhauses; dieser Punkt wird alsbald selbständig erörtert werden. Hier fassen wir allein das in den vorangeführten Bestimmungen ausgedrückte Ordnungsprinzip ins Auge und gelangen dabei zu folgendem Ergebnis.

Durch die Standing Orders ist in den Geschäftsgang des englischen Unterhauses ein kaum mehr zu steigerndes Mafs von Programmäfsigkeit und Stabilität hineingebracht worden. Die „Tagesordnung“, das heifst die tatsächliche Arbeitsaufgabe des Unterhauses, ist nicht nur von vornherein inhaltlich festgestellt, sondern auch die Erledigung dieses Programmes in dieser Sitzung ist in weitem Mafse gesichert. Von den später zu nennenden Ausnahmen abgesehen, erscheint die Möglichkeit einer Störung oder Zurückdrängung der Regierungsvorlagen durch die Initiative der Abgeordneten ausgeschlossen, letztere zugleich auf ein Minimum des parlamentarischen Raumes zurückgedrängt. Auf diesem engen Raume selbst ist diese Initiative wieder einer bestimmten Ordnung unterworfen. Zunächst sind auch hier für die Beratung von Anträgen und Bills besondere Tage anberaumt: der Freitag für die letzteren, die beiden Abendsitzungen für die ersteren. Es bedarf keines besonderen Beweises dafür, dafs, je kleiner der den Anträgen und Bills der Private Members zugewiesene Anteil an der Zeit des Hauses ist, desto drängender der Wettbewerb der Abgeordneten um diese Zeit sein mufs. So ist die Notwendigkeit, auch hier eine strenge Rangordnung zu schaffen, von selbst gegeben.

Was nun zunächst die Bills der Private Members betrifft, so ergibt sich dabei die Frage, welches Prinzip hier den Rang des einzelnen Gesetzentwurfes feststellen soll, wo nicht, wie bei den Regierungsvorlagen, der Wille eines einzigen Factors alle anderen seiner Natur nach ausschliefsen kann, wo vielmehr das

Prinzip der vollen Gleichberechtigung der Wettbewerbenden anerkannt werden mufs. Das Auskunftsmittel, das hier die Geschäftsordnung gefunden hat, ist das Los und zwar in folgender Anwendung. An den beiden ersten Tagen nach Beginn der Session hat jeder Abgeordnete, der eine Public Bill einbringen will, seinen Namen in eine numerierte Liste einzutragen, die zu diesem Zwecke auf dem Tische des Hauses bereit liegt. Am dritten Tage werden im Beisein des Chairman of Committees oder seines Stellvertreters so viele Nummern, als Anträge angemeldet sind, verlost: in der Reihenfolge, die nun das Los den einzelnen Nummern, resp. den durch dieselben bezeichneten Bills anweist, erscheinen diese letzteren gereiht und in derselben Reihenfolge werden die Einbringer dieser Bills am dritten Tage der Session aufgerufen, um einen der nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung zu diesem Zwecke freistehenden Sitzungstage als Zeitpunkt für die zweite Lesung anzumelden. Diejenigen, deren Nummern zuerst durch das Los gezogen werden, erlangen naturgemäfs die besten Plätze, d. h. sie können für die allein zur Beratung von Gesetzentwürfen privater Abgeordneter in Betracht kommenden Freitagsitzungen ihre Bills als erste Beratungsgegenstände auf die Tagesordnung setzen. Damit sind sie auch sicher, dafs diese Gesetzentwürfe tatsächlich zur Beratung und Erledigung gelangen werden. Es werden demnach die betreffenden Gesetzentwürfe für sämtliche Freitagsitzungen bis Pfingsten in der Reihe, wie das Los die Einbringer der Bills aufruft, an erster Stelle der Tagesordnung angemeldet. Die später Ausgelosten müssen die zweiten Plätze nehmen, d. h. damit zufrieden sein, ihre Bills als zweite Gegenstände der Tagesordnung an einer der Freitagsitzungen anzumelden, wodurch die Chancen, dafs diese Bills wirklich zur Verhandlung gelangen, schon wesentlich verringert sind. Die noch später Ausgelosten sowie jene, die ihre Bills überhaupt erst im späteren Verlaufe der Session einbringen, müssen sich damit begnügen, durch Notice of Motion ihre Bills anzumelden und darauf zu warten, dafs sich ihnen eine Chance ergibt, in der übrigen den Private Members freigelassenen Zeit zu einer zweiten Lesung an irgend einem Sitzungstage zu gelangen. Wie aus den obigen, im 3. Abschnitt angeführten Bestimmungen hervorgeht, ist nun solche Zeit an den Sitzungen von Montag

bis Donnerstag nach der Mitternachtsstunde gegeben, am Freitag nach ½5 Uhr; aber damit ist, wie wir später noch sehen werden, den Abgeordneten nur äufserst geringe Aussicht auf wirkliche Beratung ihrer Bills in dieser Zeit gegeben. Schon in diesen Bestimmungen drückt sich also die erstaunliche Tatsache aus, dafs die initiatorische Function der Abgeordneten auf dem Gebiete der Gesetzgebung gegenwärtig bis auf ein Geringes zugunsten der Regierung beseitigt ist.

Diese Prozedur, um die Rangordnung festzustellen, gilt aber nicht für die ganze Session, sondern nur für jenen Teil, der sich bis Pfingsten erstreckt. Nach Pfingsten — so verfügt die Geschäftsordnung — sind sämtliche Public Bills, die nicht Regierungsvorlagen sind, im Order Book der Reihe nach dermafsen anzuordnen, dafs diejenigen Bills, die bis dahin am weitesten in der Erledigung vorgeschritten sind, vorangestellt werden. Und zwar ist folgende Reihung vorgeschrieben: zuerst kommen Bills, die sich bereits im Zustande der Beratung etwaiger von den Lords hinzugefügter Amendements befinden; dann solche, die in dritter Lesung, hierauf Gesetzentwürfe, die sich im Reportstadium befinden, weiter Bills in Committeeberatung, Bills, deren Zuweisung an das Committee erfolgen soll, und endlich zweite Lesungen.

Nunmehr gelangen wir zur Feststellung der Rangordnung für Initiativanträge der Private Members. Auch hier ist ein ähnlicher Modus in Übung, um mit Hilfe des Loses die Priorität festzustellen. Doch mufs naturgemäfs weit mehr als bei den Bills für eine gewisse Beweglichkeit in der Ausübung des Rechtes, Anträge einzubringen, gesorgt sein. Denn in der Form des Antrages mufs ja allen Bedürfnissen und Bestrebungen, die auf dem Boden des Hauses hervorkommen, auch den augenblicklich und unvermutet hervortretenden Actionen entsprochen werden. Daher bestimmt die Geschäftsordnung (Standing Order 7) vor allem, dafs kein Antrag für einen längeren Zeitraum als höchstens bis zum vierten der Einbringung folgenden Tage, an welchem Notices of Motions den Vorrang haben vor den Orders of the Day, vorangemeldet werden kann. Hierbei ist auf eine dazwischenkommende Vertagung des Hauses insofern Rücksicht zu nehmen, als in diesem Falle ausnahmsweise der Zeitraum der Anmeldung über vier solche Notice-Tage hinaus-

reichen kann. Die Priorität der Notices of Motions für die ersten zwei Antragsitzungen (Motion Days) der Session — also auf vier Wochen hinaus — wird durch Verlosung bestimmt, die zur selben Zeit und in derselben Weise vorgenommen wird, wie die der Termine für Bills. Später wird in jeder Woche im Zeitpunkte vor den Interpellationen, gewöhnlich am Dienstag und Mittwoch, solche Verlosung vorgenommen. Sobald das Committee of Supply eingesetzt ist, findet aber auch eine besondere Verlosung statt, um die Rangordnung für jene Anträge festzustellen, die beim Übergang in das genannte Committee anläfslich der Eröffnung der Beratung der einzelnen grofsen Classen des Budgets gestellt werden können. Jeder Abgeordnete, der Anträge einzubringen wünscht, trägt also seinen Namen auf der numerierten Liste ein, die zu diesem Zwecke in den Lobbies aufliegt. Ebenso liegt Papier mit den entsprechenden Nummern versehen zur Verfügung bereit und es wird dann der Antrag, der auf dieses numerierte Papier niedergeschrieben ist, in eine Urne geworfen. Einer der Beamten des Hauses nimmt nach Belieben einen solchen Antrag nach dem anderen aus der Urne heraus, nennt die Zahl und der Speaker ruft sodann den auf der Liste zu dieser Zahl beigesetzten Namen[1]. Auch hier steht es denjenigen Mitgliedern, die zu spät an die Reihe kommen, frei, ihren Antrag ohne Teilnahme an der Verlosung einzubringen mit der Aussicht, Gelegenheit zu dessen Beratung in der kurzen, den Private Members nach Abbruch des Public Business freistehenden Zeit zu finden.

Der geringe Spielraum, der nach der vorstehenden Darstellung den Private Members verbleibt, kann aber unter Umständen noch mehr verringert, der der Regierung erweitert werden durch aufserordentliche, auf Grund der Geschäftsordnung von dem Ministerium angesprochene Befugnisse. In erster Linie ist es die seit langer Zeit bestehende Praxis der Motions of Precedence, der Anträge auf Verleihung des Vorranges für eine einzelne Regierungsvorlage, ein Mittel, das der Regierung die ganze Zeit des Hauses bis zur Erledigung

[1] Vgl. hierüber sowie über mifsbräuchliche Beisetzung mehrerer Namen durch einen Abgeordneten die Discussion vom 13. Februar 1902. Hansard (102), p. 1271.

einer bestimmten Bill oder sonstigen Vorlage, z. B. neuer Bestimmungen der Geschäftsordnung, sichert. Sodann kommt hier das besser erst im folgenden Abschnitt zu besprechende Verfahren der „Closure by Compartments" in Betracht. Auf der anderen Seite vermag die Regierung jederzeit ihren parlamentarischen Actionsraum dadurch zu erweitern, dafs sie von ihrer Befugnis Gebrauch macht, das Haus um Suspension der Vorschrift über die „Mitternachts-Schlufsstunde" (Twelve O'Clock Rule) anzugehen. Und alle diese Mafsregeln bedürfen nur einfacher Majorität zu ihrer Beschliefsung [1].

Betrachtet man die oben geschilderte Ordnung, so tritt augenfällig das gewaltige Übergewicht der Regierung und ihrer Vorlagen gegenüber der Initiative der Abgeordneten hervor. Dies sowie die progressive Steigerung dieses Übergewichtes im Laufe der Session zeigt deutlich, wie sehr in der Gegenwart das englische Unterhaus sich selbst vor allem als Arbeitsmechanismus zur Besorgung der Regierungsarbeit betrachtet. Ja, man kann sagen, die geltende Geschäftsordnung des englischen Unterhauses bringt es gerade in diesen Bestimmungen zum Ausdruck, dafs aus dem Unterhause selbst, aus einer ursprünglich deliberativen und durch ihre Beschlüsse die Regierung des Souveräns mitbestimmenden Versammlung, eine Regierung, d. h. ein zur schleunigen und jedenfalls rechtzeitigen Erledigung bestimmter Geschäfte verpflichtetes und taugliches Staatsorgan geworden ist [2].

---

[1] Ein Beispiel aus der Session von 1902. Am 16. October 1902 bringt A. Balfour als Leader of the House nachfolgenden Antrag ein: „That for the remainder of the Session, Government Business do have precedence at every sitting and at the conclusion of Government Business on each day Mr. Speaker do adjourn the House without Question put." Dieser Antrag führte zu einer erregten, hauptsächlich von den Iren geführten Debatte, wurde aber mit grofser Majorität angenommen. Hansard (113), p. 28—94.

[2] Dieser Satz ist zweifellos sehr vielen Mifsverständnissen ausgesetzt, wenn man Regierung und Parlament hier in dem Sinne auffassen wollte, wie sie der continentalen Staatsrechtslehre entsprechen. Ich verweise darum hier nochmals auf die oben gegebene Auseinandersetzung des Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament in England, wie es sich im Verlaufe des 19. Jahrhunderts endgültig gestaltet und in der Geschäftsordnung des Unterhauses einen charakteristischen, aber gewifs nicht isoliert zu erfassenden Ausdruck gewonnen hat.

Das Übergewicht der Regierung, ihre Vorrangstellung auf dem Boden des Unterhauses, wie sie die gegenwärtige Geschäftsordnung zum Ausdrucke bringt, erscheint daher nur als spezielle Anwendung eines die gesamte Verfassung Englands beherrschenden Prinzipes auf den Gang und die Abwicklung der Geschäfte des Unterhauses: es ist das Prinzip der parlamentarischen Parteiregierung durch das Cabinet[1]. Daher kommt es denn, dafs sich die Vorrangstellung der Regierung auf dem Boden des Parlamentes keineswegs in den angeführten speziellen Normen der Geschäftsordnung erschöpft: sondern diese Stellung der Regierung im Hause bildet ein ganz besonderes, durch das parlamentarische Gewohnheitsrecht ausgebildetes Institut, das seine Wirkungen über die rechtlich normierten parlamentarischen Befugnisse der Regierung hinaus auf das ganze Tun und Lassen des Hauses, auf den ganzen parlamentarischen Betrieb ausübt. Die politische Bedeutung dieses Institutes kann füglich nur im Zusammenhalte mit dem ganzen System der parlamentarischen Regierung als politischer und staatsrechtlicher Grundlage der ganzen englischen Verfassung verstanden werden. Hier aber mufs ganz besonders nochmals ein Moment hervorgehoben werden: dafs nämlich dieses Institut seine sinnfällige Verkörperung und seine ausdrückliche Anerkennung findet in der seit Anfang des 19. Jahrhundertes voll ausgebildeten Vorstellung von der beim Ministerium liegenden Führerschaft im Hause[2]. Mit dieser technischen Bezeichnung wird die besondere, in dem jeweils im Unterhause sitzenden ersten Minister der Krone verkörperte Sonderstellung der Regierung auf dem

---

[1] Diese Vorrangstellung der Minister auf dem Boden der Geschäftsordnung ist natürlich als Pflichtstellung gedacht und sie ist ebenso selbstverständlich nur den die Staatsgeschäfte führenden Abgeordneten, nicht den Dienern der Krone als solchen eingeräumt. In voller Klarheit ist dies autoritativ in den grofsen Geschäftsordnungsdebatten der Session von 1887 mit folgenden Worten ausgesprochen worden: „There is nothing more fundamental than that the Government are not regarded for the purpose of the Rules of this House as something apart from the rest of the House except so far as particular duties are are given to them.“ Hansard, 1887 (311), p. 999. Vgl. ferner Hansard (312), p. 495.

[2] 1887 sagt Parnell: „Of late years the Leader of the Government has come by common consent to be called Leader of the House.“ Hansard (311), p. 1007.

Boden des Unterhauses zum klaren Ausdrucke gebracht. Der Premier, wenn er ein Commoner ist, sonst aber der erste Schatzlord, wenn der Premier als Peer vom Unterhause ausgeschlossen ist, erscheint als Leader of the House of Commons und übt diese Function gleichsam als eine Regierungsfunction, die zwar unauflöslich mit dem Rang des ersten Ministers der Krone im Hause verknüpft ist, dennoch aber als eigenartige und selbständige parlamentarische Erscheinung verstanden werden mufs. Hier sei nur kurz auf die vom Leader of the House unmittelbar auf den Gang der Geschäfte geübte Einwirkung hingewiesen. Ihm obliegt es, namens der Regierung und Regierungspartei von Anfang an die Verteilung des in der Thronrede angekündigten legislatorischen Programmes auf die Session vorzunehmen und im Hause zu vertreten. Ebenso nimmt er auf sich, alle jeweils von der Regierung erforderlich erachteten Beschlüsse des Hauses in bezug auf die Tagesordnung zu beantragen, in der Debatte hierüber die Regierung zu repräsentieren. Aber auch für jede einzelne Regierungsvorlage erscheint der Leader als die oberste Instanz hinsichtlich des ganzen Ganges der Beratung, der Dauer ihrer einzelnen Stadien, der etwaigen Anwendung der Cloture sowie aller sonstigen, zur Verkürzung der Debatte und zur Erledigung der Vorlage dienlichen Mittel des Verfahrens. Die ganze Politik der Regierung, soweit sie vor allem in den das innere Leben, den Geschäftsgang des Hauses betreffenden Mafsregeln zum Ausdrucke kommt, erscheint in der Person des Leader streng conzentriert. In dem hierfür durch die Geschäftsordnung festgestellten Zeitpunkte vor Beginn des Public Business teilt der Leader of the House das jeweilige weitere Arbeitsprogramm der Regierung und damit des Hauses mit; besonders kündigt er auch die jeweils in Angriff zu nehmenden Kapitel des Staatsvoranschlages an oder macht diesfalls Vorschläge. Etwaige Suspensionen von Bestimmungen der Geschäftsordnung, Anträge auf deren Abänderung werden ausschliefslich von dem Führer des Hauses eingebracht und vertreten[1].

[1] Als Beispiel für die Art und Weise, in welcher diese Pflicht der Leitung des Hauses durch den Premierminister ausgeübt wird, sei nachstehendes Bruchstück aus den Debatten der Sitzung vom 19. März 1903 mitgeteilt. Vor Eingehen in das Public Business richtet der zeitweilige

Übt er alle diese Functionen als Chef der Majoritätspartei und gleichzeitiger oberster Ratgeber der Krone aus, so tritt ein eigentümliches Element weiter dadurch hinzu, dafs der Leader — nach continentaler Auffassung: trotzdem, nach englischer: gerade deshalb — auch in gewissen Richtungen als Fürsprech und Vertreter des ganzen Hauses fungiert. Dies tritt vor allem in den gewissen solennen Functionen hervor, durch die das Haus als Ganzes Stellung nimmt nach aufsen, sei es, wenn es zu Conflicten mit dem Oberhause kommt oder bei Verletzungen der Privilegien des Hauses oder wenn es gilt, namens des ganzen Hauses bei gewissen Ereignissen des In- und Auslandes den Empfindungen der Commons Ausdruck zu verleihen.

Wie sehr der Leader of the House sich in dieser ganzen umfassenden Tätigkeit als Führer seiner Partei zu betätigen, mit Tact und politischer Klugheit die verschiedenen Strömungen in deren Mitte zu verfolgen und mit der von dem Cabinet ins Auge gefafsten Taktik jeweils auch die Bedürfnisse der Partei als eines Ganzen sowie die Bestrebungen einzelner Gruppen oder Mitglieder in Einklang zu bringen hat, das kann

---

Führer der Opposition, Right Hon. Bryce, an den Premierminister folgende Anfrage: „I want to ask the first Lord of the Treasury, if he can give me an indication, what bill it is proposed to take on Monday and Tuesday next, if there is time and when the House will rise for the Easter Recess.“ Darauf erwiderte Arthur Balfour: „As the House knows, it is proposed to take the Report of the Navy Vote and Votes 13 and 15. I do not think, it is very likely, that on that afternon much leisure will remain for legislation. In the evening it is proposed, to take the Report of the Vote on Account, also the report of Ways and Means and the first Reading of the Consolidated Fund Bill. I do not think, much else can be done. On Tuesday the second reading of the Consolid. Fund Bill will be taken. Any question may be raised on that and I do not think, much time will be left for legislation on Tuesday afternoon. On Wednesday afternoon it is proposed to take the Committee stage of the Consolidated Fund Bill. On that no debate can take place and it is proposed to allocate this afternoon to the introduction of the Irish Land Bill. On Thursday the third reading of the Consolid. Fund Bill will be taken at the afternoon sitting and after that Supply. As to Supply I should like to know, what Votes hon. Gentlemen would like brought in. On Thursday there can be no question of legislation, it is a Supply day.“ Hansard, 1903 (119), p. 1232 ff.

hier nur angedeutet werden. Ebenso dafs ihm gegenüber das parlamentarische Gewohnheitsrecht ein genau correspondierendes Gegenbild in der Person des anerkannten Leader der Opposition ausgebildet hat. Mit diesem, als dem offiziellen Anwalt der ganzen Minderheit im Hause, pflegt der Leader — Premier — stets das durch Herkommen und politischen Tact gebotene Einvernehmen in allen Fragen des Geschäftsganges im Hause und der Geschäftsordnung. Denn die Geschäftsführung im Hause beruht zuletzt doch mehr oder weniger immer noch auf dem guten Willen des ganzen Hauses, wenn auch Beschlufs seiner Mehrheit die zwingende Gewalt bedeutet, die hier hinter den Normen der Geschäftsordnung steht. Seitdem sich die parlamentarische Geschäftsordnung immer mehr zu einem Regierungswerkzeug ausgebildet hat, ist ihre Anwendung ein wichtiges Stück der Regierungskunst geworden und zugleich damit ein organisches Stück der politischen Verantwortlichkeit der Regierung. Dies findet eben darin seinen Ausdruck, dafs der leitende Minister sich nicht nur als Parteiführer, sondern unter Umständen auch als Leiter der Geschäfte des ganzen Hauses fühlen mufs, ja in letzterer Eigenschaft auch bis zu einem gewissen Grade Selbstverleugnung üben mufs gegenüber den Sonderinteressen seiner Majorität und seiner Regierung. Dies zeigt sich vor allem darin, dafs er moralisch verpflichtet ist, bei Reihung der Geschäfte und deren Aufteilung auf die Zeit des Hauses eine gewisse Billigkeit (Fairness) gegenüber der Opposition jederzeit zu bewähren. Am klarsten tritt dies darin hervor, dafs der Premierminister als Leader of the House einem von dem Führer der Opposition angemeldeten Tadelsantrag eine Regierungssitzung ganz oder teilweise innerhalb angemessener Frist einräumen mufs. Denn es ist nicht Zweck der grofsen, durch die moderne Geschäftsordnung der Regierung erteilten Vollmachten, etwa die Opposition mundtot zu machen [1].

Die beiden merkwürdigen Institutionen der Führerschaft bedeuten also eine den früheren Jahrhunderten und auch gegen-

---

[1] So sagte Gladstone in der Sitzung vom 24. October 1882: „There is an established tradition in this House, that whenever a large number of members desired to raise a question touching the existence or policy of the Government an opportunity should be given them for that purpose.“ Hansard (274), p. 66.

wärtig den continentalen Parlamenten unbekannte, sorgfältig ausgebildete und eigenartige politische Organisation des ganzen Hauses. Insofern sie so die am meisten charakteristische Erscheinung des modernen englischen Parlamentarismus bilden, reicht ihre Bedeutung über das hier in Betracht kommende, nächste Interesse, das Verständnis des Verfahrens im Hause, hinaus: sie vermitteln eigentlich erst das Verständnis des innersten Wesens der englischen Politik. Hierauf aber und insbesondere auf den Zusammenhang dieser Erscheinungen mit dem sozialen Character des Hauses ist schon oben in anderem Zusammenhange wiederholt hingewiesen worden.

Drittes Kapitel.

Die permanente Beratungsordnung der einzelnen Sitzung.

Die dargestellte Aufteilung der Sitzungen zwischen der Regierung und der Initiative der einzelnen Abgeordneten sowie die geschilderten Einrichtungen zur sicheren Erledigung der Tagesordnung bilden das feste Gerüste für den ganzen Geschäftsgang. Aber derselbe bedarf noch einer zweiten, nicht minder wichtigen Stütze: einer permanenten und zeitlich genau geregelten Beratungsordnung für bestimmte, in jeder Sitzung wiederkehrende Parlamentsgeschäfte besonderer Art. Es handelt sich dabei um folgendes. Mehr noch als in jedem anderen Parlament besteht für das House of Commons die Notwendigkeit, in jeder Sitzung eine Reihe formeller Geschäfte, die für den Betrieb der parlamentarischen Arbeit als Ganzen unerläſslich sind, zu erledigen. Dazu gehört das, was in deutschen Parlamenten mit einem dem bureaukratischen Sprachschatz entnommenen Ausdrucke der „Einlauf“ genannt wird. Ein Teil davon, wie z. B. Urlaubsgesuche von Abgeordneten, Bekanntmachungen des Präsidium, Mitteilungen von erfolgten Wahlausschreiben usw., gehen aus dem inneren Leben der Versammlung und ihrer Mitglieder hervor. Ein anderer Teil, wie z. B. die Petitionen, wird von auſsen an das Haus herangebracht. Hierzu kommt im englischen Unterhause als besondere und auſserordentlich wichtige Function das ganze, mit der Private Bill Legislation zusammenhängende Parlamentsgeschäft: Angelegenheiten, mit denen das Haus als

Plenum, wie wir sehen werden, sich inhaltlich nur sehr wenig beschäftigt, die es vielmehr fast nur als durchlaufende Geschäfte formell in Anspruch nehmen. Gerade deshalb aber, weil die Private Bills ein eigentümliches Mittelding zwischen Verwaltungsverordnungen und Entscheidung in Verwaltungsstreitsachen vorstellt, das in Form von Gesetzen erledigt werden mufs, bedarf es der für administrative Dinge unerläfslichen methodischen Regelmäfsigkeit in ihrer Aufarbeitung. Anderseits aber besteht die grofse Gefahr, dafs gerade dieser „Einlauf“ dazu benützt werden kann, um den eigentlichen Zweck der parlamentarischen Tätigkeit, die Beratung der Tagesordnung, hinauszuschieben, unter Umständen ganz zu verhindern.

Man mufs sich nun daran erinnern: die Aufteilung der Sitzungen gemäfs Standing Order 4 sichert für die einzelne Sitzung den Regierungsvorlagen oder den Vorlagen und Anträgen der Private Members den Vorrang. Dies bedeutet aber nicht, dafs sie der einzige Gegenstand sind, mit dem sich das Haus an diesen Tagen zu beschäftigen hat. Wie immer auch die Tagesordnung beschaffen ist, die formellen Geschäfte des Hauses müssen gleichfalls täglich erledigt werden. Um nun dieses Bedürfnis zu erfüllen, aber auch der bezeichneten Gefahr vorzubeugen, fügt die Geschäftsordnung die weittragende Bestimmung hinzu, dafs das Public Business, d. h. der Inbegriff der Orders of the Day, resp. der Notices of Motions, an den dafür bestimmten Sitzungstagen zu einer bestimmten Stunde angefangen werden mufs; und zwar ist, seitdem die Zweiteilung der täglichen Arbeit des Hauses in eine Nachmittags- und Abendsitzung eingerichtet wurde, bestimmt, dafs das Private Business sowie die übrigen täglich wiederkehrenden Geschäfte des Hauses in der Nachmittagsitzung erledigt werden müssen. Nicht genug damit, ist aber überdies festgesetzt, dafs um 3 Uhr, also eine Stunde nach Eröffnung der Sitzung, die Erledigung des ganzen „Einlaufs“ und des Private Business vollzogen sein mufs. Um diese Stunde hat also die Beratung der Tagesordnung geschäftsordnungsmäfsig zu beginnen und es kann dieses Stadium auf keine Weise hinausgeschoben werden. Die Beratung der Orders of the Day, die um ½7 ihre Unterbrechung erfährt, mufs nach der Wiederaufnahme der Sitzung fortgeführt werden bis zur Mitternachtsstunde, der zweiten vor-

geschriebenen Unterbrechung. Nun bleibt noch eine Stunde bis 1 Uhr als letzter Teil der Sitzung übrig, in dem, wie wir wissen, nur solche Stücke der Tagesordnung erledigt werden dürfen, die nicht bestritten (unopposed) sind.

Die Arbeitsleistung des ganzen Tages zerfällt somit in drei Teile: die erste und die letzte Beratungsstunde, die für den Einlauf und die nicht bestrittenen, auf der Tagesordnung stehenden Bills oder Anträge reserviert sind, und die ganze übrige Sitzungszeit für die Erledigung des gesamten Arbeitspensums, das unter dem Begriffe der Orders of the Day zusammengefafst ist. Es erübrigt nun, die Einzelheiten dieser festen Beratungsordnung, die für jede Sitzung gleichmäfsig gilt, kennen zu lernen.

Nachdem das tägliche Gebet durch den Parlamentscaplan gesprochen, die Sitzung durch den Speaker eröffnet ist, folgen:

1. Private Business;
2. Einbringung öffentlicher Petitionen;
3. nicht bestrittene Anträge auf Vorlegung von Berichten seitens des Ministeriums;
4. Ersuchen um Erteilung von Urlaub an Mitglieder;
5. Anmeldung von Anträgen;
6. Stellung von Interpellationen;
7. Stellung der sogenannten besonderen „Anträge zu Beginn des öffentlichen Parlamentsgeschäftes“ (Public Business).

Hierauf folgt erst die „Tagesordnung“ im eigentlichen Sinne, wie sie in dem Tagesprotokoll, dem Notice Paper, verzeichnet ist.

Überblicken wir nun, was zu den vorangeführten Punkten nach der oben gegebenen Darstellung noch hinzuzufügen ist.

Der erste Punkt des täglichen Arbeitsprogrammes ist das Private Business. Wie wir wissen, ist die Beschäftigung des Unterhauses als Plenum mit den Private Bills in der Regel rein formaler Natur. Von gewissen Ausnahmefällen abgesehen beschränkt sich die Tätigkeit des Hauses bei diesem ersten Punkte des Tagesprogrammes darauf, dafs der Clerk am Tische die vom Private Bill Office für jede Sitzung vorbereitete Liste, welche die Namen der einzelnen für die Sitzung vorbereiteten Bills enthält, in bestimmter Reihenfolge liest. Hierauf erfolgt die Verlesung der Provisional Order Bills, der vom Parlamente zu

bestätigenden Verwaltungsverordnungen der Ministerien. Die Regel ist nun die, dafs bei jeder einzelnen vorgelegten Private Bill oder Provisional Order, sei es in erster, zweiter oder dritter Lesung, sich ein Mitglied erhebt und den Antrag auf die jeweils geschäftsordnungsmäfsig notwendige Behandlung stellt. Wird dem nicht widersprochen, so nimmt das weitere Verfahren seinen regelmäfsigen Gang und zwar dergestalt, dafs sich das Haus mit dem Inhalt der Bill in seinen Vollversammlungen nicht befafst, vielmehr alles den für die Private Bill-Gesetzgebung eingesetzten Spezialausschüssen sowie besonderen Parlamentsämtern überläfst. Erhebt sich aber gegen diesen Antrag Opposition, so wird die Verhandlung über die Bill auf das Arbeitsprogramm der nächsten Sitzung gestellt. Dasselbe ist auch dann der Fall, wenn der Antragsteller es versäumt hat, den Antrag zu stellen, d. h. wenn nach der Verlesung des Namens der Bill sich kein Anwalt für sie im Hause erhebt.

Dieses ganze Geschäft verläuft regelmäfsig sehr schnell als reine Formalität, meist ohne weitere Teilnahme des Hauses mit Ausnahme der wenigen Mitglieder, die für das jeweilige Private Business des Tages sich verpflichtet finden.

Nun beginnt der zweite Punkt des vor Eingehen in die Tagesordnung liegenden Geschäftsprogrammes: die Überreichung von Petitionen. Über diese Form parlamentarischer Tätigkeit ist oben alles Notwendige gesagt worden[1]. Falls überhaupt ein Mitglied das Haus mit der mündlichen Überreichung einer Petition zu behelligen für gut befindet, mufs das unbedingt vor 3 Uhr nachmittags geschehen sein[2].

Nach der Erledigung etwaiger Petitionen ist der Moment gegeben, in welchem eine bestimmte Art von Anträgen eingebracht werden darf, nämlich Anträge auf Erstattung von Berichten seitens der Regierung. Diese Anträge müssen vorher angemeldet und demgemäfs im Notice Paper enthalten sein. Dazu kommt eine weitere wichtige Beschränkung: solche Anträge sind nur dann zulässig, wenn sich der Antragsteller vorher

---

[1] Vgl. oben S. 510 ff.

[2] Im Jahre 1904 wurden dem Hause 12 558 Petitionen überreicht, von denen aber nur 125 in Druck gelegt wurden. Hansard, 1904 (140) p. 89.

der Zustimmung des betreffenden, parlamentarisch verantwortlichen Ressortchefs versichert hat. Ist dies nicht der Fall, so ist der betreffende Antrag nichtig; und wird trotz erhaltener Zustimmung diese letztere in der Sitzung selbst widerrufen, so verliert der Antrag seine Sonderstellung und wird in die Reihe der gewöhnlichen vorher angemeldeten Anträge eingereiht. Man sieht also klar die rein formale Natur dieser Anträge. Die ganze Einrichtung dient nur dem Zwecke der Erlangung des von einzelnen Mitgliedern gewünschten Informationsmateriales seitens der Regierung, insoweit der betreffende Minister keine Einwendungen dagegen erhebt.

Es folgt nun ein nicht mehr rein formales, sondern sachlich und politisch sehr wichtiges Geschäft: die Einbringung und Beantwortung der Interpellationen. Es genügt auch hier, hinsichtlich der Natur dieser parlamentarischen Action auf das zu verweisen, was oben darüber auseinandergesetzt wurde. Die Art und Weise ihrer Erledigung wird aber durch folgende Vorschriften bestimmt.

Die Zeit, um Fragen an die Minister oder die sonst dazu qualifizierten Mitglieder des Hauses zu richten, ist an allen Tagen, an welchen zwei Sitzungen stattfinden, auf $^1/_4$3 Uhr nachmittags festgesetzt, und darf sich nur bis fünf Minuten vor 3 Uhr ausdehnen. Eine spätere Beantwortung von Fragen ist nur dann zulässig, wenn eine Frage infolge Abwesenheit des Ministers nicht beantwortet wurde, oder wenn Fragen, die nicht im Notice Paper erschienen sind, aber dennoch einen dringenden Charakter haben und sich auf Dinge von grofser öffentlicher Wichtigkeit oder auf die Festsetzung der künftigen Tagesordnung beziehen, gestellt worden sind.

Es wäre kaum möglich, die oft das Hundert weit übersteigende Zahl von Fragen in dieser kurzen Spanne Zeit zu beantworten, wenn nicht die Geschäftsordnung eine besondere Einrichtung zu diesem Zwecke getroffen hätte. Jeder Abgeordnete, der mündliche Antwort auf seine Frage wünscht, hat dies dadurch auszudrücken, dafs er seiner schriftlichen Anfrage ein Sternchen hinzufügt. Die Einbringung solcher Anfragen mufs aber so geschehen, dafs sie noch in jener Ausgabe des Notice Paper erscheint, welche am Tage vor dem zur Beantwortung ausersehenen Termin den Mitgliedern zugestellt wird.

In folgenden Fällen ist der Minister, an den eine Interpellation gerichtet ist, berechtigt, die Antwort schriftlich so zu erteilen, dafs sie in Druck gelegt und mit den Votes and Proceedings am darauffolgenden Tage publiziert wird: 1. wenn ein Mitglied nicht in der eben bezeichneten Weise auf mündlicher Antwort ausdrücklich besteht; 2. wenn das interpellierende Mitglied oder der von ihm bezeichnete Stellvertreter beim Aufruf seines Namens nicht im Beratungssaale ist; 3. wenn der Endpunkt der Interpellationszeit, fünf Minuten vor 3 Uhr, erreicht ist, ohne dafs bis dahin die Interpellation erledigt werden konnte.

Sobald die Interpellationszeit beginnt, ruft der Speaker der Reihe nach jedes Mitglied, auf dessen Namen eine Interpellation in dem Notice Paper angesetzt ist, auf. Der Abgeordnete ist verpflichtet, sich auf seinem Platze zu erheben und durch Angabe der Zahl, unter welcher seine Interpellation im Notice Paper enthalten ist, die Frage an den Minister zu stellen. Wenn alle Interpellationen, für welche eine mündliche Antwort ausdrücklich verlangt wurde, gestellt worden sind, so kann der Speaker, wenn es die Zeit gestattet, das Nachtragen einer durch die Abwesenheit des Abgeordneten versäumten Interpellation gestatten. Immer aber mufs die Interpellation durch das sie einbringende Mitglied des Hauses oder einen von ihm ausdrücklich bezeichneten Stellvertreter gestellt werden. Dem Minister steht es immer frei, eine im Notice Paper enthaltene Interpellation auch dann zu beantworten, wenn der interpellierende Abgeordnete sich nicht zur Ausübung seines Rechtes meldet, sowie sich von einem anderen Minister vertreten zu lassen[1]. Debatten über die erteilte Antwort sind völlig unzulässig: answers must be taken for better and worse, sagt eine jüngst darüber ergangene Entscheidung des Speaker. Auch ein Commentar zur Antwort in Form nachträglicher Bemerkungen ist unerlaubt. Wohl aber ist es gestattet, ergänzende Anfragen zu stellen, sogenannte Supplementary questions, die aber nicht zu einer Art von Kreuzverhör ausgedehnt werden dürfen: dem Minister bleibt hierbei wie überhaupt den Inter-

[1] Vgl. Ruling of the Speaker in Hansard, 1903 (126) p. 321: it is quite regular for one Minister to answer a question on behalf of another Minister.

pellationen gegenüber das Recht gewahrt, die Antwort abzulehnen[1].

Wenn Question Time verstrichen ist, so ist das letzte Stadium vor Beginn der Tagesordnung erreicht, nämlich das Stadium der sogenannten „Parlamentsgeschäfte zu Anfang des Public Business". Dasselbe begreift in sich folgende möglichen parlamentarischen Actionen: 1. Anträge seitens eines Ministers in betreff der Fesstellung der künftigen Tagesordnung und der Verteilung der Geschäfte überhaupt. 2. Anträge auf Erteilung der Erlaubnis, eine Bill einzubringen oder ein Select Committee einzusetzen, wenn solche Anträge nicht Opposition finden. Ist letzteres der Fall, so kann der Speaker nach Gutdünken eine kurze aufklärende Fesstellung seitens des Antragstellers und und des opponierenden Abgeordneten gestatten, mufs aber dann ohne weitere Debatte sogleich die Frage in betreff des Antrages oder in betreff der Vertagung der Debatte vorlegen und zur Ab stimmung bringen.

In diesem Stadium sind auch geschäftsordnungsmäfsig die Anträge auf Votierung von Dank, wie sie durch die Minister bei wichtigen Anlässen gestellt werden, einzubringen. Anträge in betreff der Geschäftseinteilung des Hauses haben immer nur dann in diesem Stadium der Sitzung ihren Platz, wenn sie von der Regierung eingebracht sind.

Endlich ist auch in diesem Momente geschäftsordnungsmäfsig der Augenblick für die Einbringung eines Dringlichkeitsantrages gegeben. Wie schon oben bemerkt, wird ein solcher aber nicht in der Nachmittagsitzung, in der er eingebracht werden mufs, beraten und erledigt, sondern in der darauf folgenden Abendsitzung. In dieser aber geht er der angesetzten Reihenfolge der Gegenstände der Tagesordnung immer voraus. Der Dringlichkeitsantrag bedeutet also eine tatsächliche Hinausschiebung oder vollständige Hemmung der Tagesordnung für die betreffende Sitzung. Es ist dies der einzige nach der geltenden Geschäftsordnung im englischen Unterhause mögliche Fall einer solchen Beiseiteschiebung des ganzen Arbeitsprogrammes. Da aber, wie oben auseinandergesetzt wurde, dieser Antrag an eine Reihe von sehr erschwerenden Be-

[1] Vgl. Hansard, (106) 926, 1173, (114) 1037, (101) 636 usw.

dingungen geknüpft ist, bleibt sein Ausnahmecharakter jederzeit aufrecht erhalten. Denn nach der ganzen, nun wohl zur Klarheit gebrachten Absicht der Geschäftsordnung des Unterhauses mufs jeder solche Dringlichkeitsantrag, wenn er überhaupt statthaft, als eine Art von Einbruch in die permanenten Ordnungsbestimmungen des Hauses erachtet werden. Schon daraus geht hervor, dafs chicanöse und häufige Anwendung dieses Mittels sich in Widerspruch mit der ganzen Lebensordnung des Unterhauses setzen würde und daher unmöglich erscheint.

Nunmehr ist — mit dem Ablauf der dritten Nachmittagsstunde — der Augenblick gekommen, in welchem das Haus unweigerlich in die Tagesordnung eingehen mufs. Dieser Übergang erfolgt, wie bemerkt, durch Aufforderung des Speaker an den Clerk, die erste der Orders of the Day zu verlesen, ohne weitere Befragung des Hauses und ohne dafs dazu ein Abgeordneter das Wort ergreifen könnte. Damit ist das Stadium des Public Business, die Tagesordnung des Parlamentes im engeren Sinne, d. h. also in allen Regierungssitzungen die Beratung der Regierungsvorlagen und Regierungsanträge, erreicht. Alle früher in Übung gestandenen Mittel zur Verhinderung des Eingehens in die Tagesordnung sind durch die gegenwärtige Fassung der Standing Orders 12 und 13 beseitigt. Auch ist es unmöglich, während der Verlesung der Orders of the Day, d. h. demnach solange sich das Haus mit der Erledigung der Tagesordnung zu befassen hat, andere Gegenstände der Beratung einzuschieben oder etwa anknüpfend an die Verlesung eines Punktes der Tagesordnung den Antrag auf Vertagung des Hauses zu stellen. Nur die Regierung hat dann, wenn eine wirkliche Vertagung notwendig erscheint, das Recht, solchen Antrag einzubringen[1].

Für die wenigen den Private Members zur Verfügung stehenden Sitzungen erfolgt nach Erledigung des Einlaufes

[1] May, Parl. Pract., p. 248; Manual (1896), p. 113. Die früher zulässigen Anträge auf Gewährung der Priorität für irgend einen angemeldeten Antrag oder eine einzelne Order of the Day sind durch die gegenwärtige Geschäftsordnung ebenso ausgeschlossen wie die früher gleichfalls in Übung gestandene Stellung von bezüglichen Amendements zu der an die Verlesung der einzelnen Order gestellten Question. Vgl. May, loc. cit. und die daselbst zitierten Stellen aus den Journalen.

Beratung der Initiativanträge (Notices of Motions) und nicht der Orders of the Day. An diesen Sitzungen bilden also erstere die eigentliche Tagesordnung; das heifst soviel, als dafs erst dann, wenn die betreffenden für die Sitzung angemeldeten Initiativanträge der Abgeordneten erledigt sind und noch etwa Zeit erübrigt, in die Orders of the Day, also praktisch genommen in die jeweils in Beratung befindlichen Regierungsvorlagen eingegangen werden kann. Das geschieht aber in Wirklichkeit nie: vielmehr wird das in solchen Fällen meist nur schwachbesuchte Haus dann vertagt.

Für die Erledigung der Orders of the Day bestehen folgende grundsätzliche Vorschriften. Kein Gegenstand, der zu einem bestimmten Termin auf die Tagesordnung gesetzt ist. kann vor diesem Termin verhandelt werden. Sobald eine Order of the Day verlesen ist, sind nur folgende Möglichkeiten gegeben: die betreffende Order — d. h. die einzelne Vorlage, Antrag oder Gesetz — mufs entweder verhandelt oder durch einen Beschlufs erledigt oder sie mufs auf eine spätere Sitzung vertagt oder endlich vollständig aus dem Geschäftsprogramm des Hauses ausgeschieden werden (discharged)[1]. In letzterem Falle bedarf es eines besonderen Antrages auf Wiederaufnahme, soll der betreffende Gegenstand doch noch einmal zur Verhandlung gelangen. Orders of the Day, d. h. Punkte der Tagesordnung, die infolge Aufhebung der Sitzung oder Vertagung des Hauses nicht zur Verlesung gekommen sind, deren Discussion also überhaupt noch nicht angefangen worden ist, bleiben für die nächste Sitzung und zwar für den Zeitpunkt nach Erledigung der für diese neue Sitzung festgesetzten Tagesordnung als Anhang zu dieser letzteren stehen[2]. Allerdings kann auch in diesem Falle die Regierung von ihrem Rechte, an Regierungstagen die Reihenfolge der Gegenstände der Tagesordnung nach Gutdünken festzusetzen, Gebrauch machen

---

[1] Das Recht, das Eingehen in die einzelne Order of the Day zu beantragen, steht, da es sich um ein durch Befehl des Hauses anberaumtes Geschäft handelt, nicht ausschliefslich bei den die betreffende Sache offiziell vertretenden Abgeordneten (the members in charge of), sondern es kann — abweichend von den für Motions geltenden Normen — jeder andere Abgeordnete den Antrag stellen.

[2] Standing Order 1.

und solchen zurückgesetzten Geschäftstücken neuerdings den Vorrang vor allen anderen Orders of the Day geben. Der Grundsatz der Verschiebung der nicht in Angriff genommenen Bestandteile der Tagesordnung auf die nächsten Sitzungen an deren letzte Stelle findet auch auf das Verhältnis von Nachmittag- und Abendsitzungen seine Anwendung. Die für eine Nachmittagsitzung angesetzten und nicht erledigten Beratungsgegenstände stehen von selbst auf dem Arbeitsprogramm der Abendsitzung. Das Verfahren ist folgendes. Diejenigen Punkte der Tagesordnung, die auch in der Abendsitzung nicht erledigt werden, die im Moment der Interruption, also in gewöhnlichen Sitzungen zur Mitternachtsstunde, am Freitag um ½5 Uhr, noch nicht erledigt sind, werden der Reihe nach vom Clerk am Tische vorgelesen, wobei der Speaker den Abgeordneten, der den betreffenden Antrag oder Bill eingebracht hat, namentlich aufruft. Ist dieser Punkt der Tagesordnung nicht opponiert oder gehört er zu dem sogenannten „ausgenommenen“ Parlamentsgeschäft, so wird in die Erledigung desselben eingegangen. Ist dies nicht der Fall, so fordert der Speaker sogleich den Antragsteller auf, die Sitzung zu benennen, auf deren Tagesordnung der Gegenstand wieder erscheinen soll. Die Wahl dieses Termines steht im Belieben des Abgeordneten und es gibt keine Debatte darüber. Bisweilen gibt der Antragsteller schon früher dem Clerk schriftlich den gewünschten Termin bekannt und es teilt dieser letztere dem Hause den Tag mit. Wird aber die Benennung eines Termines überhaupt unterlassen, so gilt der betreffende Gegenstand als fallen gelassen (dropped Order). Die Wiederaufnahme (Revival) kann nur durch besonderen, allerdings der Anmeldung nicht bedürftigen Antrag, der im Augenblicke vor Eröffnung des Public Business gestellt werden mufs, erfolgen. Ist dieser Punkt der Tagesordnung tatsächlich dringlicher Natur und somit die Wiederaufnahme in der nächsten Sitzung erwünscht, so kann dies nur durch Motion eines Ministers geschehen, wobei die betreffende Order schon in das Notice Paper der nächsten Sitzung aufgenommen, aber in Cursivschrift gedruckt wird, um anzuzeigen, dafs dieser Antrag doch noch formell der Annahme durch das Haus bedarf.

Nunmehr aber können erst einige ergänzende Bemerkungen ihren Platz finden in betreff solcher Punkte der Tagesordnung,

die zwar Public Business, aber keine Regierungsvorlagen, vielmehr aus der Initiative von Private Members hervorgegangen sind. Wir haben oben den Modus der Aufteilung dieser Bills kennen gelernt und erinnern uns, dafs alle diejenigen von ihnen, die nicht von Anfang der Session an durch das Los begünstigt auf die Tagesordnung der Freitagsitzung an den ersten Plätzen gekommen sind, darauf angewiesen erscheinen, einen Termin zu ihrer Beratung nach Mitternacht, resp. nach $^1/_2$5 Uhr am Freitag zu finden. Diese Bills stehen also an Regierungstagen auf der Tagesordnung, können aber, wenn die Regierung nicht etwa einem Mitgliede ihre Hilfe leiht[1] und kraft ihrer Verfügung über die Reihung der Punkte der Tagesordnung die betreffende Bill voranstellt, nie darauf rechnen, vor Mitternacht zur Verhandlung zu kommen. Dann wird jede solche Order of the Day in der oben geschilderten Weise verlesen und hätte damit scheinbar Gelegenheit zur Erledigung, wenn nicht ein wichtiges Hindernis sich dagegen erhöbe: nach Mitternacht kann, wie wir wissen, nur Unopposed Business erledigt werden. Es genügt also der Widerspruch eines einzigen Abgeordneten, um die betreffende Bill zur „streitigen“ zu machen.

Nun besteht die Praxis, dafs solchen Bills der Private Members regelmäfsig dieses Veto von der Gegenpartei entgegengehalten wird. Es ist auch leicht auszudenken, dafs, abgesehen von den Parteigegensätzen, in einer Versammlung von vielen hundert Mitgliedern jede Mafsregel wenigsten einen Gegner finden wird, der sich die einfache Prozedur des Widerspruchs zunutzemachen kann, um das Zustandekommen eines solchen Gesetzes zu hindern. Diese Prozedur wird „Blocking“ genannt und von Ausnahmefällen abgesehen, in denen sich der Vater einer Bill vorher der Zustimmung aller Mitglieder versicherte, unbarmherzig gegen alle solche Gesetzentwürfe ausgeübt. Natürlich benennt der Antragsteller der Bill einen neuen Termin und mag sich der Hoffnung hingeben, dafs er an diesem vielleicht bessere Stimmung finden werde, und daher kommt es, dafs auf der Tagesordnung fast jeder Sitzung des Unter-

---

[1] Dazu ist sie kraft der durch Standing Order 5 erteilten allgemeinen Befugnis, „to arrange the Business“, bevollmächtigt.

hauses eine lange Reihe von solchen Beratungsgegenständen verzeichnet ist, die von vornherein zu dem Schicksale bestimmt erscheinen, nach Mitternacht in der geschilderten Weise blockiert und durch Wiederholung dieses Verfahrens während der ganzen Session von der inhaltlichen Erledigung ausgeschlossen zu werden.

Die Folge davon ist eine Erscheinung, deren sonstige politische und staatsrechtliche Bedeutung in anderem Zusammenhange besprochen worden ist: dafs alljährlich nur sehr wenige Bills, die der privaten Initiative der Abgeordneten entspringen, zu Gesetzen werden. Und diese wenigen stammen ausnahmslos aus der Zahl derjenigen Bills, die am Anfang der Session durch die Gunst des Loses einen „Platz an der Sonne" gewonnen haben, d. h. als erster Punkt auf die Tagesordnung einer Freitagsitzung gekommen sind.

Schliefslich ist noch in dem vorstehenden Zusammenhange eines fundamentalen Prinzipes zu gedenken, das auf den Geschäftsgang und das Verfahren in hervorragender Weise Einflufs übt. Es ist dies der Grundsatz, dafs in ein und derselben Session ein und derselbe Antrag (oder Bill) nicht mehr als einmal das Haus beschäftigen darf[1]. Diese Regel hat grofse constitutionelle Bedeutung; sie schützt das Urteil des Hauses in irgend einer Frage vor Anfechtung innerhalb derselben Session und sorgt daher für ein gewisses Mafs von Stabilität der legislativen Arbeit. Es liegt darin bis zu einem gewissen Grade eine Analogie zu dem das Gericht vor Vexation schützenden Grundsatze: ne bis in eadem re. Allerdings nur für die Dauer der Session: und das ist hinwiederum selbstverständlich. Denn in dem steten Flufs des staatlichen Lebens wechseln die Bedingungen für legislative Tätigkeit: jede Session, jedes Jahr steht mehr oder weniger unter neuen Arbeitsbedingungen des Parlamentes.

Diese Regel hat aber, rein praktisch genommen, eine besondere Bedeutung für den nicht unmöglichen Fall, dafs es unvermeidlich wird, einen gefafsten Beschlufs zu reassumieren. Handelt es sich um einen solchen Beschlufs positiver Art, so macht die Regel keine Schwierigkeit: der negative Antrag

[1] Vgl. May, Parl. Pract. p. 286 ff.

(to rescind a vote) gilt eben technisch genommen als „new Matter“. Im Falle negativer Beschlüsse wird die Regel dadurch umgangen, dafs der neue sachlich identische Antrag in etwas veränderter Formulierung eingebracht wird.

In betreff der Bills würde die buchstäbliche Aufrechterhaltung dieser Regel unerträglich sein. Daher gilt hier das Prinzip, dafs die Beratung einer Bill in allen ihren Stadien als ein einheitlicher Act angesehen wird, daher es gestattet ist, dieselbe Question während der Beratung einer Bill mehrmals vorzubringen, sofern es nur nicht dasselbe Stadium der Beratung ist. Aus diesem Grunde können Amendments, die bei der zweiten Lesung zurückgewiesen worden sind, in einem späteren Stadium nochmals eingebracht werden. Wohl aber gilt natürlich die Vorschrift, dafs auch Bills als Ganzes betrachtet, nicht zweimal in derselben Session eingeführt werden dürfen, wenngleich gegen dieses Prinzip manchmal ausnahmsweise verstofsen worden ist[1]. In sehr wichtigen Fällen der Wiedereinbringung derselben Bill blieb nichts anderes übrig als Prorogation des Parlamentes auf kurze Frist, wodurch eine neue Session herbeigeführt wird. Solches ist zuletzt im Jahre 1831 geschehen, um die Wiedereinbringung der vom Oberhause abgelehnten Reformbill zu ermöglichen.

Geschichtliches.

Das Prinzip strenger Gebundenheit der Tagesordnung gehört durchaus zu den Bedürfnissen des modernen Parlamentarismus. Seine Entwicklung ist denn auch im zweiten Abschnitte des ersten Buches erschöpfend dargestellt worden. Was die ältere Gestaltung der hierhergehörigen Bestimmungen der Geschäftsordnung anbetrifft, so läfst sich diese in wenigen Strichen zeichnen, insoferne sie nicht schon in vorhergehenden Kapiteln berührt worden ist.

Ursprünglich bot die Oratio des Kanzlers das einfache Gerüst, an das die Tätigkeit des Unterhauses anknüpfte. Jemehr aber die legislative Bedeutung der Commons Petitions hervortrat und ihre Bewilligung

---

[1] Das hier zuletzt besprochene Prinzip bildet zweifellos einen sehr alten Bestandteil des Parlamentsrechtes und erscheint in der Resolution vom 2. April 1604 bereits vollständig anerkannt. Dieselbe lautet: „That a question being once made, and carried in the affirmative or negative, cannot be questioned again, but must stand as a judgment of the House.“ (House of Commons Journals, I. p. 162.) Die Regel in betreff der Bills datiert vom 1. Juni 1610: „That no bill of the same substance be brought in the same session.“

zur Vorbedingung der Erfüllung der Wünsche der Krone wurde, desto mehr wurde die Festsetzung der Reihenfolge der Beratungsgegenstände im Unterhause eine rein innere Angelegenheit desselben. Die frühe Festsetzung dieser Anschauung zeigt sich in dem hohen Alter des streng eingehaltenen Brauches, zu Beginn der Session formell die erste Lesung einer aus dem Schofse des Unterhauses hervorgehenden Bill demonstrativ vor jeder Beschäftigung mit der Thronrede vorzunehmen. Diese Übung ist schon im 16. Jahrhundert unantastbares altes Recht des Hauses. In den Tudor-Parlamenten nahm, wie wir wissen, die Krone grofsen Einflufs auf die Tagesordnung des Unterhauses: einmal dadurch, dafs sie von Fall zu Fall unmittelbar einzelne Beratungsgegenstände als unerwünscht oder gar als unzulässig erklärte; dann aber regelmäfsig dadurch, dafs der Speaker zu jener Zeit regelmäfsig ein Höfling war und als ein, noch dazu nicht sehr hochstehendes Organ der königlichen Regierung functionierte. Über die rechtliche Auffassung der Frage, wie und von wem die Tagesordnung zu bestimmen sei, war übrigens auch damals kein Zweifel. Hooker berichtet darüber in klaren Worten. „Des Speaker Amt,“ heifst es bei ihm [1], „ist, alles zu leiten und vorzusorgen, dafs das Haus in guter Ordnung sei und dafs dessen Verordnungen, Gebräuche und Gewohnheiten gehalten und beobachtet werden. Alle Bills, die im Hause eingebracht werden, mufs der Speaker empfangen und sie dann dem Clerk geben. Er hat die Wahl, welche von den eingebrachten Bills und wann sie zur Lesung kommen sollen, wenn nicht diesfalls eine Order des ganzen Hauses eingeholt wird.“ Eine fortwährende Ordnung des Geschäftsganges im Hause war aber um so notwendiger, als von frühester Zeit der Grundsatz der gleichberechtigten und freien Initiative aller Abgeordneten feststand. Ausdrücklich erklärt das Haus am 25. März 1606: „that any Member of the House might put in a Bill“ [2].

Eine Reihe von Beschlüssen des Unterhauses in der Zeit bis zum Zusammenbruch des Long Parliament zeigt deutlich den Speaker als den Hauptfactor bei der Regelung des Geschäftsganges. „Der Speaker,“ heifst es da, „hat das Haus an jedem Tage mit den Orders of the Day bekanntzumachen und zwar am Morgen nach dem Gebete, bevor irgend ein anderes Geschäft in Anspruch genommen wird“ [3]. Er hat das Haus an die Orders zu erinnern, die zur Lesung kommen, sowie an die Bills, die zu verhandeln sind [4]. Er hat das Haus an die Order zu mahnen, dafs es sich in das Committee of the whole House verwandle [5], und auch sonst den ganzen Betrieb der Parlamentsgeschäfte zu sichern.

Die Regelung des Geschäftsganges, wie sie bis zur zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts bestand, wird übrigens in dem von Hakewel publi-

---

[1] Mountmorres, p. 115—117.
[2] H. of C. Journals, I. p. 288.
[3] 1642, H. of C. Journals, II. p. 565.
[4] H. of C. Journals, I. p. 894, 903, 319.
[5] H. of C. Journals, II. p. 204.

zierten Schriftchen „The Manner how Statutes are enacted in Parliament by passing of Bills“ (1670) sehr deutlich auseinandergesetzt. Es heifst daselbst[1]: „Public Bills haben im gewöhnlichen Verlauf der Dinge hinsichtlich der Lesungen wie der Beratung den Private Bills voranzugehen; und von ersteren wieder jene, die den Gottesdienst und das Wohl der Kirche betreffen. An zweiter Stelle folgen die Bills, welche den Commonwealth betreffen, worunter auch solche inbegriffen sind, die die Person, das Einkommen und den Haushalt des Königs, der Königin oder des Thronfolgers betreffen und sie sollen in der Beratung den Vorrang haben. Zuletzt kommen die Private Bills und zwar in der Reihenfolge, in der sie eingebracht sind. Es sind öfter Orders des Hauses ergangen, dafs es nach 9 Uhr, wenn das Haus voll zu werden beginnt, nicht mit der Lesung einer Private Bill behelligt werden soll. Gegen das Ende der Session zu, wenn viele Bills im Hause noch unerledigt vorliegen, ist öfters ein besonderes Committee beauftragt worden, diese aufzunehmen und nach ihren Titeln so zu ordnen, wie sie es für richtig finden; und sie sollen entsprechend ihrer Wichtigkeit zum Zweck der Beratung gereiht werden.“ Sodann weist Hakewel auf die im Modus tenendi Parliamentum enthaltenen Vorschriften über diesen Gegenstand hin, fügt aber hinzu: „Der Speaker ist in betreff der Reihenfolge der Bills an keine dieser Regeln streng gebunden, sondern es liegt — soweit kein unmittelbarer gegenteiliger Befehl des Hauses ergeht — ganz in seinem Ermessen, den Geschäftsgang zu regeln. Und wie dringend er auch vom Hause ersucht werden möge, eine bestimmte Bill zur Lesung zu bringen, so darf der Speaker es doch als sein Recht ansehen, die Lesung zu vertagen, wenn er nicht genügend Zeit gefunden hat, die Bill durchzulesen und zur Stütze seines Gedächtnisses ein Breviatum ihres Inhaltes anzufertigen.“ Auch über die Zeiteinteilung des Hauses gibt Hakewel präzise Auskunft[2]. Er sagt: „Der gewöhnliche Gang der Dinge besteht darin, dafs am Morgen, bevor das Haus voll ist, erste Lesungen vorgenommen und zweite und dritte Lesungen hinausgeschoben werden.“

In der Zeit nach der Restauration des Königtums werden die Beschlüsse über den Geschäftsgang noch genauer. Es wird dem Speaker vorgeschrieben, jeden Morgen als erstes Geschäft solche Dinge vorzulegen, die anhängig sind und routinemäfsig zu erledigende Dinge (Matters of Course) betreffen, damit der Geschäftsgang beschleunigt werde[3]. Im Jahre 1678 nimmt das Notice Paper seinen Ursprung. Es wird verordnet, „dafs die Orders of the House jeden Tag besonders aufgezeichnet werden und am nächsten Morgen vor der Eintragung in das Journal vorgelesen werden sollen.“ Auch beginnen schon die Verfügungen betreffs zeitlicher Termine für den Geschäftsgang. Am 14. Februar 1607 wird eine Order beschlossen, dafs das Haus sich um 8 Uhr versammle und um 9 Uhr „in

[1] p. 134—137.
[2] Hakewel, p. 139.
[3] H. of C. Journals, V. p. 102.

das Geschäft eingehe"[1]. 1614 wird verfügt, dafs der Clerk täglich die Orders betreffs der Einteilung und Tagung der Committees des Hauses anschlage[2]. Die gewöhnliche Schlufsstunde war damals 12 Uhr. Aus diesem Grunde wird auch wiederholt verboten, Anträge nach dieser Stunde einzubringen[3]. Gegen das Ende des 17. Jahrhunderts beginnen die Sitzungen des Hauses sich bekanntlich immer mehr zu verspäten und es kommt daher der Brauch auf, besondere Erlaubnis des Hauses zur Einbringung von Motions oder Bills nach der bestimmten Stunde vorzuschreiben[4]. So wird im Jahre 1690 als regelmäfsiger Schlufs des Public Business 1 Uhr bestimmt. Auch wird schon um diese Zeit ein Versuch gemacht, das Eingehen in die Tagesorgnung zu bestimmtem Augenblicke zu sichern. So wird 1698 verfügt, dafs immer um 12 Uhr die Orders of the Day verlesen werden müssen[5]. Im Jahre 1667 scheinen bereits lebhafte Beschwerden über die Langsamkeit des Geschäftsganges bestanden zu haben. Heifst es doch in einer Order dieser Session, „dafs ein Committee eingesetzt werde, to consider what doth obstruct the proceedings and what the ancient practice of the House has been for dispatch of business"[6].

Sehr früh finden sich auch Sondervorschriften für die Beschäftigung mit Private Bills. Anfänglich wurden besondere Sitzungen dafür anberaumt. So wird am 9. Mai 1571 beschlossen, dafs das Haus auch am Nachmittag sitze, am nächsten Freitag von 3 bis 5 und so jeden Montag, Mittwoch und Freitag bis zum Ende der Session, und dafs diese Zeit ausschliefslich zur ersten Lesung von Private Bills verwendet werde[7]. Von dieser Methode scheint man aber bald abgekommen zu sein und zog es vor, die Private Bills zu Beginn der Sitzung zu erledigen. Dies geht z. B. auch aus einem Beschlusse von 1761 hervor, in welchem verfügt wird, dafs nach 2 Uhr keine Private Bills mehr eingebracht werden dürfen[8]. Diese Stunde war aber damals schon zum Beginn der Sitzung des Unterhauses geworden.

Mit den vorhergehenden Angaben ist im wesentlichen die Ordnung bezeichnet, wie sie bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts ungeändert herrschte. Das Haus beschlofs auf Grund der Initiativanträge seiner

[1] Parry, p. 254.
[2] Parry, p. 265.
[3] H. of C. Journals, II. p. 493, IV. p. 152, 426.
[4] Schon 1667 wird übrigens in der Order betreffs Aufrechthaltung der freien Zugänge zum Parlament an die Sheriffs von Westminster und Middlesex die Zeit von 8 bis 2 Uhr als Sitzungszeit angegeben. (H. of C. Journals, IX. p. 45.)
[5] H. of C. Journals, XII. p. 586.
[6] Parry, p. 555.
[7] Parry, p. 221. Ein gleicher Beschlufs des Jahres 1572 ebendaselbst, p. 223.
[8] H. of C. Journals, XXIX. p. 224.

Mitglieder, welche Bills und Resolutionen jeweils als Orders of the Day und damit in das Arbeitsprogramm der einzelnen Sitzungen einzustellen seien, und regelte durch Plenarbeschlufs die weitere Reihenfolge der Beratung. Alle solchen Orders werden schon seit dem Long Parliament regelmäfsig in das Order Book, dessen Führung dem Clerk obliegt, eingetragen und gewähren so dem Speaker jederzeit die vollste Übersicht über die Geschäftslage. Ein Recht der Minister, als solche Anträge oder Bills einzubringen, ist weder damals noch überhaupt je vorhanden gewesen und auch mit dem ganzen Grundgedanken der englischen Verfassung unvereinbar. Nur als Mitglieder des Unterhauses konnten und können bis zur Gegenwart Minister der Krone (Privy Councillors) im Unterhause erscheinen, daselbst tätig werden und eventuell auch auf die Bildung der Tagesordnung Einflufs nehmen. Dennoch kennt das Parlamentsverfahren bis tief in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts keine Berücksichtigung der Regierung als solcher in betreff der Tagesordnung[1]. Wohl aber läfst sich verfolgen, wie seit der zweiten Revolution der Einflufs des Speaker auf den Geschäftsgang immer mehr abnimmt — als unvermeidliche Folge der Festigung der Auffassung von der Unparteilichkeit des Speaker — wie dagegen der Einflufs der Regierung auf die Gestaltung der Tagesordnung auf rein parteipolitischen Wegen im Zunehmen begriffen ist. Diese Entwicklung vollzieht sich ohne ausdrückliche Bestimmungen der Geschäftsordnung, einfach als Folge davon, dafs das Ministerium seit der Thronbesteigung des Hauses Hannover regelmäfsig als Führer einer festen Majorität des Unterhauses arbeitete und dementsprechend die in ihm verkörperte Gruppe von Parlamentsmitgliedern auch in bezug auf die Reihenfolge der Geschäfte und die Geschäftsbehandlung selbst die tatsächliche Macht in ihren Händen vereinigte. Schon seit der Mitte des 18. Jahrhunderts mufs sich das Bedürfnis nach einer leichteren Übersicht über die dem Hause jeweils aufliegende Arbeitslast sowie nach etwas gröfserer Sicherheit in der Durchführung seines Programms geltend gemacht haben. Denn wir finden im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts die Übung der Vorausanmeldung wichtigerer Anträge schon als regelrechte Gewohnheit[2]. Und zwar ohne bestimmte Beschränkung der Zeit, auf welche hinaus angemeldet werden konnte. Um die Wende des 18. u. 19. Jahrhunderts erklärt bereits Speaker Abbott, dafs die

---

[1] Die im 17. Jahrhundert hie und da vorkommende Übung eines besonderen Ausschusses zur Regelung des Geschäftsganges (Committee for regulating Business), wie sie z. B. für das Jahr 1625 beurkundet ist (Commons Debates in 1625, ed. by Gardiner, p. 11), scheint in den Parlamenten nach der Restauration des Königtums fallen gelassen worden zu sein.

[2] Vgl. z. B. 1780 Parl. Hist. (XXI. p. 148, 886, 888). In letzterem Falle z. B. heifst es: „Mr. Cook rose to make the Motion of which he had given Notice.“ Die Praxis der Notice of Motion geht aber zweifellos wenigstens für wichtigere Anträge noch um mehrere Jahre zurück.

Notice of Motion ein obligatorisches Institut des Verfahrens sei[1]. Im Jahre 1861 fand es der Speaker Denison dennoch notwendig, diese Entscheidung Abbotts als festen Grundsatz einzuschärfen[2].

Ein weiteres ordnendes Moment bildet die Scheidung der Sitzungen in Order Days und Notice Days, d. h. von Tagen, an denen nur fest anberaumte Beratungsgegenstände in erster Reihe stehen, und Tagen, an denen Initiativanträge die Priorität haben. Als Order Days waren durch die Gewohnheit des Hauses seit dem Ende des 18. Jahrhunderts Montag und Freitag bestimmt. 1835 kam der Mittwoch als Budgettag hinzu. Wie sich nun die Praxis entwickelt hat, einen, später zwei und drei von diesen Order Days als Regierungstage zu stipulieren — by courtesy of the House — ist oben dargestellt worden. 1853 wurde bereits vom Speaker die Regel aufgestellt: Government Bills haben am Montag und Freitag den Vorrang kraft alten Gewohnheitsrechtes, aber auch sonst haben Government Orders den Vorrang vor Orders der Private Members, sobald das Haus einen Tag als Order Day bestimmt hat[3].

Dieser immer stärker hervortretenden Einschnürung der Bewegungsfreiheit der Abgeordneten durch die Regierung suchen sich dann jene verschiedenen neuen Formen der Initiativtätigkeit der einzelnen Mitglieder in Gestalt von formalen Amendements und formalen Vertagungsanträgen entgegenzustellen, die oben ausführlich dargestellt worden sind.

---

[1] Vgl. oben S. 90 Anm.

[2] Journal of Speaker Denison, p. 101. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist dann die Frist von vierzehn Tagen als längster Termin für die Vorausanmeldung festgesetzt. Vgl. May, Parl. Pract. (1851), p. 211.

[3] Vgl. Decisions of the Right Hon. Speaker Shaw-Lefevre, p. 292.

Neunter Abschnitt.

Die Ordnung der Rede und Debatte.

Erstes Kapitel.

Rede und Redefreiheit[1].

Der Zweck aller parlamentarischen Tätigkeit ist, theoretisch betrachtet, die Bildung eines einheitlichen Collectivwillens einer parlamentarischen Körperschaft, der unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen als staatlicher Wille angesehen werden mufs, sei es an und für sich, sei es im Zusammenwirken mit anderen selbständigen Willensorganen. Damit dieser Wille als solcher staatlichen und rechtlichen Charakter erlange, mufs nicht nur die Versammlung, die Körperschaft, in legaler Weise berufen, am legalen Orte stattfinden, müssen nicht nur die durch das Parlamentsrecht festgesetzten Formen und Vorschriften, Einrichtungen und Fristen genau eingehalten und angewendet werden; zu diesem Element der mehr oder minder strengen Gebundenheit in der Function des Parlamentes sowie in der Tätigkeit seiner Mitglieder tritt ein weiteres notwendiges Element hinzu, das sich als Element der Freiheit und Elastizität darstellt, nämlich die Rede.

Die Rede ist es erst, die die verschiedenen Formen und Institute des parlamentarischen Apparates mit Inhalt und Sinn erfüllt, die sie miteinander organisch verbindet; durch die

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 93—99; Seidler, Die Immunität der Vertretungskörper. Wien 1891, p. 1—11.

Rede erst wird die Tätigkeit des Parlamentes zweckbewufst gestaltet. Rede und Gegenrede sind erst die Mittel, durch welche die gesamten individuell-psychischen und die politischen Kräfte, wie sie durch den Prozefs der Volkswahl im Hause der Abgeordneten vereinigt sind, zum Ausdrucke und zur Wirksamkeit gelangen. Durch die Rede allein können die staatlichen Zwecke, für die die Tätigkeit des Hauses in Anspruch genommen wird, sei es, dafs sie von der Regierung ausgehen, sei es, dafs sie aus der Mitte der Volksvertretung ihren Ursprung nehmen, umschrieben und festgesetzt werden. In der Wechselrede der Mitglieder wiederum entfaltet sich das Spiel der diesen Zwecken parallel oder zuwider laufenden, aus dem Volke und der öffentlichen Meinung unmittelbar hergeleiteten Bestrebungen und Mächte. Regierung eines Staates durch ein Parlament — wie immer die staatsrechtliche und politische Machtbefugnis des letzteren beschaffen sein mag — ist diejenige Art der Regierung, die sich des Mittels der Rede als Motors und als wesentlicher Form ihrer Tätigkeit bedient. Parliamentary Government is Government by talking: so drückt dies kurz und bündig ein englischer Politiker aus. Darin liegt nicht nur äufserlich, sondern im tiefsten Wesen der Unterschied der autoritären Regierungsmethode aller Formen einerseits, der freien, auf der Repräsentation der Beherrschten beruhenden Selbstregierung auf der anderen Seite: in dem einen Falle macht der Befehl das Wesen und die Existenzgrundlage der staatlichen Action aus, in dem anderen Falle ist es die durch Mittel verschiedener Art bewirkte, vorher mit Hilfe des Repräsentativprinzipes festgestellte Übereinstimmung der Regierten oder mindestens ihrer Mehrheit mit dem concreten staatlichen Tun. Dem Zwecke öffentlicher Feststellung dieser Übereinstimmung dient in allen Staaten moderner Cultur das Parlament, das, wie sein Name klar besagt, ein Institut der öffentlichen Rede ist. Gewifs wirken daneben und nicht minder bedeutend andere Formen der gesprochenen und geschriebenen Überredung: die Vereine, Versammlungen und die Presse, kurz alle Ausdrucksformen der öffentlichen Meinung sind unerläfsliche Factoren für die parlamentarische Regierungsweise. Aber auf dem Boden des Parlamentes allein treten die Ergebnisse ihrer Wirksamkeit in staatsrechtlich bedeutsamer

Weise hervor: hier allein erscheint die Rede zugleich als Ausdruck aller Richtungen der öffentlichen Meinung wie als ein den Staatswillen rechtlich bestimmendes Moment. Wie verschieden auch die tatsächliche Bedeutung und Actionskraft des gesprochenen Wortes in den einzelnen parlamentarischen Versammlungen sein mag, immer bleibt dies das Charakteristicum der modernen, constitutionell genannten Regierung, dafs sie in bezug auf die wichtigsten Functionen des staatlichen Organismus verpflichtet ist, durch die Rede kundzutun, was sie beabsichtigt, für ihr Verhalten und Handeln jederzeit Rede und Antwort zu stehen; dafs ferner der verfassungsmäfsig zur Gesetzgebung berufene Wille formell nur als das Ergebnis von Rede und Gegenrede im Parlamente zustande kommen kann. Daran ändert selbstverständlich nichts die Tatsache, dafs alle Unterlagen für diese Willensbildung, mögen sie aus der Mitte des Parlamentes herstammen oder von der Regierung gegeben werden, schriftlich, d. h. gedruckt vorliegen, ja vorliegen müssen. Das drückt sich nirgends so klar aus, als gerade im englischen Unterhause, von dessen Natur die vorangestellten Ausführungen zunächst abgezogen wurden, wenn sie auch — und gewifs mit vollem Rechte — als allgemeine Grundsätze formuliert sind. Im House of Commons gilt das Prinzip: Nichts ist im Besitze des Hauses, was ihm nicht durch mündliche Bekanntmachung, durch Rede mitgeteilt worden ist. Darum dürfen Documente nicht früher auf den Tisch des Hauses gelegt werden, ehe sie nicht in ihrem Inhalte dem Hause mitgeteilt worden sind. Daraus erklärt es sich denn auch, dafs jeder Punkt der Tagesordnung wie jeder an die Willensäufserung des Hauses gestellte Anspruch „gelesen“, d. h. mündlich vorgetragen sein mufs, ehe sich das Haus mit ihm befassen kann. Dies ist auch der Sinn der Bestimmung, dafs zur Einbringung von fertigen Gesetzentwürfen, Bills, vor allem die Erlaubnis des Hauses eingeholt werden mufs. Denn im Grunde genommen müfste ihr Inhalt dem Hause Wort für Wort bekannt gegeben werden, was ja nun freilich längst weder möglich noch auch irgendwie notwendig ist.

Die Rede ist also das Element, das für eine parlamentarische Körperschaft geradeso die Voraussetzung des Lebens bildet wie die Luft für Leben und Function des physischen

Körpers. Und wenn es erlaubt ist, diesen Vergleich auszudehnen, so darf man sagen, dafs auch in der Welt des Parlamentes die Rede das dehnbare, freie, alle festen Formen dieser Welt durchdringende und bewegende Element ist.

Es ist aber von vornherein klar, dafs auch dieses an sich freie Element einer Regelung bedarf. Die Rede im Parlamente ist kein Monolog, sondern auf Rede und Gegenrede, auf dem Wettbewerb der rednerisch vorgebrachten Tatsachen und Anschauungen beruht die Klärung der Meinung der Einzelnen und der Versammlung als eines Ganzen. Aber erst durch bestimmte Regeln und Normen wird aus der Wechselrede das, was für alle parlamentarische Redetätigkeit die charakteristische Erscheinungsform vorstellt, nämlich die Debatte.

So sehr auch die natürlichen und traditionellen Bedingungen, unter denen die Beratung jedweder Versammlung stattfindet, dem gleichen, was man unter Regeln der parlamentarischen Debatte versteht, so bleibt letzterer Begriff doch immer im richtigen Gebrauche eingeschränkt auf die Form mündlicher Verhandlung parlamentarischer und quasi-parlamentarischer Körperschaften. Das ausschlaggebende Merkmal ist hier dies, dafs in den letzteren, den Parlamenten, die Form der Beratung und die Normen, die sie beherrschen, unlösliche Stücke des öffentlichen Rechtes sind. Denn sie sind mit den anderen vorangeführten rechtlichen Tatbeständen und Formen die unerläfsliche juristische Vorbedinguug für die Legalität der Willensäufserung, die nur aus einer legal abgehaltenen Beratung hervorgehen kann und nur so staatlichen Willen zu repräsentieren im stande ist.

Zwei Momente sind es nun, die der Rede im Parlamente ihre Eigenart im rechtlichen Sinne verleihen: erstens das grofse staatsrechtliche Prinzip, auf dem alle Rede im Parlamente beruht, das Prinzip der unbeschränkten Redefreiheit; zweitens die Festsetzung von bestimmten Regeln und Normen, die dieses Prinzip in seiner Anwendung bestimmen, zum Teil einschränken, und die ein integrierender Bestandteil des Parlamentsrechtes sind. Als solche bilden sie im Vereine mit den übrigen Instituten der Geschäftsordnung die unerläfsliche rechtliche Voraussetzung für den legalen Verlauf der Beratung. Nur

wenn diese letztere in legaler Form vollzogen, d. h., wenn geschäftsordnungsmäfsig debattiert worden ist, oder alle vorgeschriebenen Voraussetzungen für die Debatte gegeben waren, da ja für niemand eine Pflicht zur Rede besteht, kann — das ist der hier zugrundeliegende Gedanke — das Ergebnis solcher Beratung und Debatte, die Willensäufserung des Unterhauses die moralische Kraft besitzen, die es allein dazu befähigt, staatlichen Willen, Gesetzeswillen zu repräsentieren. Der scheinbare Widerspruch aber, der darin zu liegen scheint, dafs einerseits das Prinzip der unbeschränkten Redefreiheit, anderseits die strenge Einhaltung positiver Rechtsvorschriften über Rede und Debatte als Grundlagen der Beratung des Parlamentes aufgestellt werden, löst sich leicht, wenn man den historischen Ursprung des Prinzipes der Redefreiheit in der ältesten parlamentarischen Körperschaft, im englischen Unterhause in Betracht zieht.

Dieses Prinzip zeigt sich da als eines der ursprünglichen und fundamentalen Privilegien der Mitglieder beider Häuser des Parlamentes: aber als ein Privileg, das in erster Linie zur Sicherung gegen Eingriffe von aufsen bestimmt ist. Gewifs läfst sich auch eine Verkümmerung der Redefreiheit im Innern des Parlamentes denken; aber hier kann es sich nie um rechtliche, sondern nur um tatsächliche Zustände handeln, denn die Gleichberechtigung aller Abgeordneten in der miteinander zu pflegenden Beratung ist ja die Voraussetzung der Existenz des Parlamentes als Volksvertretung zum Unterschied von der Ständeversammlung. Redefreiheit, vom Standpunkte des Hauses selbst betrachtet, will nicht zügellose Ungebundenheit der Rede besagen, sondern gleichmäfsige Freiheit aller Mitglieder und gleichmäfsige Ausdehnung und Anwendung aller die Rede betreffenden Vorschriften auf alle Mitglieder des Hauses. Der Factor aber, dem gegenüber die Redefreiheit als Rechtsprinzip im technischen Sinne ursprünglich aufgestellt werden mufste, ist jener Willensfactor im Staate gewesen, dessen rechtliche Machtfülle notgedrungen durch das Parlament verringert werden mufs: die Krone, die Königsgewalt. Nur von dieser Seite her war zu befürchten, dafs jenes Lebensprinzip der inneren Ordnung des Parlamentes verletzt würde, dafs von da versucht würde, nur gewissen, nicht aber sämtlichen Meinungen in

gleichem Maſse die freie Aussprache und die Ausübung der Formen parlamentarischen Tuns zu gestatten[1].

Das Privileg der Redefreiheit scheint nun in England von allem Anfang an der Krone gegenüber festgestanden zu haben. Schon unter Eduard III. ist es, wie Elsynge bemerkt, üblich, „daſs die Commons untereinander viele Dinge, die des Königs Prärogative betreffen, discutieren und debattieren und sich über Petitionen als Grundlage für Gesetze einigen, die direct gegen des Königs Prärogative gerichtet sind. Dennoch sind sie niemals in ihren Beratungen unterbrochen noch darin gehindert worden, was sich alles aus den königlichen Antworten auf besagte Petitionen ergibt"[2]. Tatsächlich sind nur sehr wenige Versuche eines königlichen Eingriffs in die Redefreiheit der Parlamentsmitglieder vorgekommen. Und selbst die einzigen hier zu erwähnenden Fälle, nämlich Haxeys Case und Strodes Case aus den Zeiten Richards II. und Heinrichs VIII., bezeugen am besten den seit unvordenklicher Zeit feststehenden und unantastbaren Grundsatz der freien Rede im Unterhause. Der letztgenannte Fall führte sogar zur Erlassung eines besonderen Gesetzes (4. Hen. VIII. c. 8), das

---

[1] Mit vollem Nachdruck hebt Hatsell in seiner Darstellung des Rechtes der Parlamentsprivilegien hervor, daſs sie einzig und allein zum Schutze der ungestörten Function des Parlamentes aber nicht zur Privilegierung der Mitglieder bestimmt seien. „Die prinzipielle Auffassung, welche die Commons allezeit in ihren Erklärungen über das Privilege hervorgekehrt haben" — sagt Hatsell — „war das Bestreben, sich erstens ihr Recht zur Teilnahme am Parlamente so zu sichern, daſs es geschützt blieb vor Drohuugen und Angriffen privater Personen; zweitens, daſs ihre Gedanken und ihre Aufmerksamkeit nicht durch Vorsorge für ihr Vermögen gestört werde; drittens, daſs ihre persönliche Anwesenheit im Hause nicht in Frage gestellt würde, sei es durch Vorladungen niederer Gerichte, durch Inhaftnahme wegen Zivilklagen, oder — was von gröſserer Wichtigkeit — durch Verhaftung auf Grund von Befehlen der Krone wegen angeblicher Delicte. Darüber hinauszugehen, haben sie aber nie den Versuch gemacht: es ist kein Fall bekannt, daſs ein Abgeordneter das Parlamentsprivileg für sich angesprochen habe, um sich dem gemeinen Rechte des Landes zu entziehen. Sie waren stets damit zufrieden, sich hinreichend gegen Gewalttat der Krone oder ihrer Minister zu schützen. Aber bereitwillig unterwerfen sie sich der Judicatur des Kings Bench Gerichtshofes." Hatsell, III. 201 ff.

[2] Elsynge, Modus tenendi Parl., p. 177.

ausdrücklich statuierte: that all suits, condemnations, excecutions, fines, amerciaments, punishments etc. put or had or hereafter to be put or had upon the said Richard Strode and to every other person or persons that now be of the present Parliament or that of any Parliament thereafter shall be, for any bill, speaking, reasoning or declaring of any matter or matters concerning the Parliament, to be communed and treated of, be utterly void and of none effect[1]. In der Periode der Kämpfe zwischen den Tudors, Stuarts und dem Parlamente ist dann allerdings dieses Privilegium der Parlamentsmitglieder von der Krone vor allen anderen verletzt worden: der entscheidende und letzte Fall war der der drei Oppositionsführer des Parlaments von 1629, Sir John Eliot, Densil Hollis und Benjamin Valentine, die im folgenden Jahre vom King's Bench Gerichtshof wegen ihrer Reden im Unterhause zu schweren Strafen verurteilt wurden, wobei die Richter das Gesetz vom Jahre 1512 als ein Spezialgesetz für den Fall Strode interpretierten[2]. Das Long Parliament erklärte jedoch dieses ganze Prozefsverfahren für null und nichtig[3]. Im Jahre 1667 kam aber das Unterhaus neuerdings auf den Fall zurück, erklärte am 12. November 1667 ausdrücklich das Gesetz von 1512 für eine generelle Norm und „als declaratorisches Gesetz in betreff der alten und notwendigen Rechte und Privilegien des Parlamentes“[4]. Auf Grund einer Conferenz mit dem House of Lords wurde dann das Erkenntnis von 1629 durch Writ of Error vor dem Oberhause angefochten, durch Spruch des letzteren auch formell aufgehoben und so das Prinzip der parlamentarischen Redefreiheit in feierlicher Weise sichergestellt[5].

Was dieses Prinzip besagt und was es begründet, drückt am besten eine bei einer Conferenz mit dem Oberhause am 11. Dezember 1667 abgegebene Erklärung aus, die da lautet: „Niemand kann bezweifeln, dafs, was immer in Form eines

---

[1] Dreifsig Jahre später erscheint zum erstenmal beurkundet, dafs der Speaker das Privilege of freedom of Speech bei der Eröffnung der Session feierlich ausspricht. Vgl. Elsynge p. 176.

[2] Vgl. Forster, Life of Eliot, II. 315 ff.

[3] House of Commans Journals, II. p. 203.

[4] House of Commans Journals, IX. p. 19.

[5] Urteil vom 15. April 1608; House of Lords Journals, XII. p. 223.

Gesetzes ausgesprochen ist, gesetzlich ist. Nichts aber kann in einen Act of Parliament hineinkommen, was nicht vorher durch irgend ein Mitglied des Parlamentes ausgesprochen und vertreten worden ist. Daraus folgt, dafs, wenn das Gesetz selbst für niemand Unrecht sein, ebensowenig der Vorschlag zu dem Gesetze solches bedeuten kann. Die Mitglieder müssen also ebenso frei sein wie die Häuser des Parlamentes als Ganzes. Ein Parlamentsact kann den Staat nicht verletzen, daher kann auch die Debatte, die sich auf einen Parlamentsact bezieht, dies nicht tun. Denn Vorschlag und Debatte müssen der Gesetzgebung vorausgehen[1]."

Und so ist denn dieses sozusagen der Natur der Dinge entsprechende Grundrecht der Parlamentsmitglieder endgültig in der Bill of Rights feierlich nochmals verbrieft und definiert worden. Artikel 9 derselben lautet: „Es wird erklärt, dafs die Freiheit der Rede und der Debatten oder Verhandlungen im Parlamente in keiner Weise in Frage gestellt oder zum Gegenstande einer Anklage gemacht werden kann in irgend einem Gerichtshofe oder sonstwo aufserhalb des Parlamentes."

Dieser Rechtssatz ist also unzweifelhaft geschichtlich entstanden als ein Schutzmittel, ja geradezu als eine Existenzbedingung für das Parlament in seiner Stellung gegenüber der Krone und den ihr untertänigen Gerichtshöfen. Darin liegt bereits auch die Grenze bezeichnet, innerhalb deren dieses Prinzip staatsrechtliche Wirksamkeit hat. Nicht eine absolute Freiheit der Rede bezweckt der von der Bill of Rights neuerdings verkündete Grundsatz, sondern er besagt, dafs Rede und Verhandlung im Parlamente frei sein sollen von jeder anderen Judicatur als der eigenen Judicatur des Parlamentes über seine Mitglieder. Diese autonome Judicatur ist daher auf der anderen Seite wieder die geschichtlich gegebene Voraussetzung für die Aufstellung des Privilegs der Redefreiheit im technischen Sinne dieses Wortes. Die autonome Judicatur des Parlamentes über Taten und Reden seiner Mitglieder ist der feste Ausgangspunkt und die Voraussetzung für diese vollständige und absolute Befreiung des Parlamentes von jeder anderen aufserhalb

[1] Lords Journals, XII. p. 166.

stehenden Autorität. Wenn ein Parlament denkbar wäre, das sich solcher autonomen Jurisdiction begibt, das etwa seine eigenen Mitglieder nicht zur Verantwortung zieht, sobald sie sich nach dem Gebrauche und Herkommen des Parlamentes durch eine Rede vergangen haben, oder wenn ein Parlament von vornherein erklären würde, keinerlei Normen für die Reden seiner Mitglieder anzuerkennen und keinerlei Gerichtsbarkeit über sie zu üben, so entfiele damit auch die Voraussetzung, unter der dieses Privilegium in England historisch entwickelt worden ist. Der Kampf um die Redefreiheit im Parlamente ist in England ein Kampf gewesen um die völlige Befreiung der Tätigkeit des Parlamentes von dem Einflusse der Krone, der Gerichte und der Regierung; nie aber ein Kampf um ein absolutes Prinzip der rednerischen Zügellosigkeit, der Redefreiheit im Sinne völliger Ungebundenheit der einzelnen Mitglieder. Vielmehr hat von Anbeginn strenge eigene Disziplin des Hauses und genaue Redeordnung bestanden. Gerade auf die Tatsache gestützt, dafs eine solche autonome Rechtssatzung und Rechtsprechung über die Handlungen und Reden der eigenen Mitglieder existiert, ist geschichtlich die Befreiung der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaft von der Verantwortlichkeit ihrer Reden nach gemeinem Rechte gefordert und gewonnen worden. Darum bedeutet also auch vom rein theoretischen Standpunkte das Prinzip der parlamentarischen Redefreiheit nichts weniger als absolute Unverantwortlichkeit des Abgeordneten, sondern vielmehr eine Verantwortlichkeit, die ausschliefslich auf das Forum des Hauses, dem der Redner angehört, beschränkt ist, deren reale Existenz aber unbedingt vorausgesetzt werden mufs.

Daraus ergibt sich nun nicht nur die Erklärung, sondern auch die Notwendigkeit für das Bestehen bestimmter Rechtsvorschriften als Bestandteile des Parlamentsrechtes, denen die vor allen anderen Gerichten und Autoritäten unangreifbare Rede des Abgeordneten unfraglich unterworfen ist. Redefreiheit auf der einen Seite und autonom gesetzte Rede- oder Debatteordnung des Parlamentes sowie deren rechtmäfsige Handhabung erscheinen als notwendig miteinander correspondierende, einander ergänzende Existenzbedingungen parlamentarischer Tätigkeit.

Als eine weitere Consequenz ergibt sich dann aber auch die Notwendigkeit des Vorhandenseins von besonderen Rechtssätzen, welche die Befolgung jener die Rede und Debatte regelnden Normen des Parlamentsrechtes sichern. Würde eine solche Strafsanction fehlen, so wäre abermals die Voraussetzung, unter der das Privilegium der von aufsen her unbeschränkten Redefreiheit besteht, nicht gegeben. Und deshalb finden wir seit Jahrhunderten nicht nur eine Reihe von objectiven Rechtsnormen, welche die Debatte im Unterhause regeln, sondern auch eine Art parlamentarischen Strafrechtes und Strafverfahrens, das als Ausflufs der autonomen Strafbefugnis des High Court of Parliament seinen festen Platz im System des ganzen Parlamentsrechtes besitzt. Und ebenso finden wir in der Parlamentsgeschichte eine vielhundertjährige tatsächliche Übung und Betätigung dieser Strafgewalt, durch welche also mit unverkennbarer Deutlichkeit die Schranken der nach aufsen hin als absolut gedachten Redefreiheit der Mitglieder der Volksvertretung im Innern des Hauses gezogen werden.

Im nachfolgenden sollen nun zunächst die Rechtsordnung der Debatte, sodann zusammenfassend die zum Schutze dieser Rechtsordnung bestehenden Befugnisse des Hauses sowie des Vorsitzenden dargelegt werden.

Zweites Kapitel.

Ordnung der Debatte[1].

Die Debatte knüpft nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses an die Vorlegung einer bestimmten Frage (Question) ausnahmslos an: das heifst an die auf Grund eines Antrages formulierte und vom Vorsitzenden vorgelegte Beschlufsfrage, betreffs welcher Willensäufserung des Parlamentes angestrebt wird. Zwischen diesem Moment der Vorlegung der Frage durch den Speaker und deren endgültiger Stellung behufs Vornahme der Abstimmung (Put the Question) erstreckt sich die Debatte. Ohne dafs eine Motion und eine darauf gegründete Question vorliegt, gibt es keine Debatte: dies ist einer der Cardinal-

[1] Bourke, Decisions of the Speaker Shaw-Lefevre, p. 124—167; Manual (1904), p. 115—125; May, Parl. Pract., p. 295 ff.

grundsätze des englischen Parlamentsverfahrens und die wahre Grundfeste der Ordnung im Unterhause. Kein Grundsatz wird auch strenger durchgeführt als dieser[1]. Nach den Prinzipien des englischen Parlamentsverfahrens ist nun die ganze parlamentarische Beratung grundsätzlich Debatte, das heifst parlamentarische Beratung ist nicht eine Aneinanderreihung von Monologen, sondern Rede und Gegenrede, Wechselspiel der redend ausgedrückten Meinungen einer Vielheit von Personen, die sich auf eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage beziehen[2].

Hiervon bestehen nun drei Ausnahmen, in welchen Fällen die Redetätigkeit eines Mitgliedes geschäftsordnungsmäfsig nicht an die Bedingung einer vorgelegten Question geknüpft ist. Diese Ausnahmen sind:

1. Die Interpellationen;
2. Persönliche Erklärungen von Mitgliedern;
3. Feststellung und Mitteilung von Tatsachen durch Mitglieder des Hauses, die als Minister der Krone zugleich der Regierung angehören.

Von diesen Ausnahmen ist die erstgenannte schon oben erschöpfend behandelt worden. Die beiden anderen werden besser erst nach Besprechung der allgemeinen Einrichtung der Debatte behandelt.

Und nun zunächst von dem Beginn und der Dauer der Debatte. Wie oben bemerkt, gibt es im englischen Parlamente, weder im Unterhause noch im Oberhause, eine Rednerliste. Jedes Mitglied, das reden will, erhebt sich und sucht, wie der Ausdruck lautet, dem Auge des Speaker zu begegnen (to catch the eye of the Speaker). Derjenige, den der Vorsitzende zuerst sieht und nennt, hat

[1] Vgl. z. B. Entscheidung des Speaker in Hansard, 1843 (67), p. 1161 und 1878 (240), p. 1611. Im Zusammenhang mit diesem Grundsatz steht die weitere Vorschrift, dafs, wer nicht zu einer vorliegenden Question spricht, seine Rede mit einer Motion beendigen mufs, auf Grund deren dann die weitere Debatte geführt wird.

[2] May sagt mit treffender Kürze: „Every matter is determined upon questions put by the Speaker and resolved in the affirmative or negative, as the case may be“ (Parl. Pract., p. 263).

zuerst zum Worte zu gelangen[1]. Es liegt natürlich ganz im Belieben des Speaker, wen von den Mitgliedern, die sich erheben, er zuerst sieht oder sehen will. Jeder Redner spricht von seinem Platze aus, also gewöhnlich von einer der in mäfsiger Höhe sich erhebenden Bankreihen, die sich an den Längsseiten des Saales erstrecken. Doch ist es auch gestattet, von den für die Mitglieder des Hauses auf der Galerie reservierten Bänken aus zu sprechen.

Die Reihenfolge der Redner wird also vollständig dem Gutdünken des Speaker überlassen. Wird der Aufruf des Speaker bestritten, weil ein anderer sich zuerst erhoben zu haben behauptet, so steht die Entscheidung solchen Streites nach heutiger Praxis ausschliefslich dem Vorsitzenden zu, während in früherer Zeit üblich war, Entscheidung des Hauses einzuholen. Davon ist man wohlweislich abgegangen, denn in lebhaften Debatten erhebt sich immer wieder eine ganze Reihe von Mitgliedern und wie sollte da das Haus besser entscheiden können, wer der Erste gewesen! Bei der Erteilung des Wortes pflegt der Speaker regelmäfsig den Grundsatz zu beachten, dafs Pro- und Contra-Redner miteinander abwechseln. Überdies berücksichtigt der Speaker hierbei stets die Bedürfnisse gründlicher Discussion des Gegenstandes sowie das Gebot parlamentarischen Tactes. Wenn, wie dies häufig geschieht, die Debatte ihren Höhepunkt findet in dem Rededuell der beiden Führer der Parteien, so werden der Leader des Hauses und der der Opposition womöglich unmittelbar nacheinander aufgerufen. Hat ein Mitglied der Opposition das jeweils im Vordergrunde stehende Mitglied der Regierung persönlich apostrophiert oder angegriffen, so wird, wenn irgend möglich der Speaker den Minister alsbald zum Worte gelangen lassen. Einen geschäftsordnungsmäfsigen Vorrang, zu reden, räumt die Geschäftsordnung nur demjenigen Mitgliede ein, welches Vertagung einer Debatte beantragt und durchgesetzt hat. Ihm gebührt bei Wiederaufnahme dieser Debatte das erste Wort,

---

[1] Gemäfs alter Parlamentssitte geniefst ein neueingetretener Abgeordneter, der seine Jungfernrede (Maiden Speech) halten will, das besondere Vorrecht, vom Speaker vor den anderen, gleichzeitig sich erhebenden Mitgliedern zuerst „gesehen“ und zum Worte zugelassen zu werden.

das er aber, wenn abwesend, verliert. Das gleiche gilt auch dann, wenn eine Debatte infolge geschäftsordnungsmäfsiger Unterbrechung (z. B. Eintreten des Black Rod vom Oberhause) vertagt worden ist.

Hat also der erste Redner das Wort erlangt, so ist die Debatte damit eröffnet. Die Dauer derselben, das heifst die Anzahl der Redner und die zeitliche Erstreckung aller Reden und Gegenreden ist nach dem historischen Parlamentsrechte Englands grundsätzlich unbeschränkt gewesen. An Stelle der völligen zeitlichen Unbeschränktheit der Debatte steht, wie wir wissen, gegenwärtig das Prinzip der Cloture, der Schliefsung der Debatte durch Antrag und einfachen Mehrheitsbeschlufs, in Kraft. Die betreffende Bestimmung der Geschäftsordnung lautet folgendermafsen[1]:

„Nachdem eine Question dem Hause vorgelegt worden ist, ist es jedem Mitglied gestattet, sich auf seinem Platze zu erheben und den Antrag zu stellen, dafs die Frage nunmehr endgültig gestellt werde (that the Question be now put) und wenn dem Vorsitzenden solcher Antrag nicht als Mifsbrauch der Regeln des Hauses oder als eine Verletzung der Rechte der Minorität erscheint, so soll dieser Antrag sogleich zur Abstimmung gebracht und ohne Amendement oder Debatte entschieden werden."

Damit aber wäre noch nicht auf jeden Fall die sichere Wirkung des Abschlusses der Verhandlung über den betreffenden Gegenstand erreicht. Deshalb verfügt die Geschäftsordnung weiter[2], dafs es nach Annahme des Antrages auf Schlufs der Debatte gestattet ist, ohne weitere Wiederholung des Verfahrens der Cloture einen Antrag einzubringen, der sämtliche zur Verhandlung stehenden Fragen abschneidet. Dieser Antrag auf endgültigen Abschlufs der Debatte bedarf aber der Zustimmung seitens des Vorsitzenden. Unterschieden davon, aber mit analoger Wirkung ausgestattet ist die durch den zweiten Absatz der Standing Order Nr. 26 normierte Berechtigung, zum Abschlufs der Verhandlung über einen Paragraphen einer Bill

---

[1] Standing Order 26 Abs. 1.
[2] Standing Order 26 Abs. 2.

zunächst den Antrag auf Schlufs der Debatte, sodann nach dessen Annahme einen weiteren Antrag einzubringen, der dahin lautet, dafs gewisse Worte im Texte des betreffenden Paragraphen in demselben stehen bleiben sollen oder dafs der betreffende Paragraph als Ganzes in der Bill stehen bleiben oder als Ganzes der Bill hinzugefügt werden soll. Auch solche Anträge, die sämtliche zu diesem betreffenden Paragraphen eingebrachten formalen und materiellen Unteranträge mit einem Schlage beseitigen, müssen sogleich zur Abstimmung gebracht und ohne Amendement oder Debatte entschieden werden[1].

Zur Einbringung des Antrages auf Schlufs der Debatte ist aber eine bestimmte Zahl von unterstützenden Mitgliedern notwendig. (St. O. Nr. 27.) Ein solcher Antrag gilt nur dann als angenommen, wenn mindestens hundert Mitglieder bei der

[1] Über die Anwendung der Cloture seit ihrer permanenten Einführung im Jahre 1887 gibt nachstehende statistische Tabelle Auskunft.

Session	Zahl der Anträge auf Schlufs der Debatte	Davon kommen auf das Committee des ganzen Hauses	Es entfielen infolge mangelnder Zustimmung des Vorsitzenden
1887	37	15	5
1888	84	38	35
1889	43	30	18
1890	87	40	46
1891	39	19	16
1892	49	36	17
1893/4	168	60	95
1894	36	20	18
1895	29	27	16
1896	99	50	39
1897	75	34	27
1898	23	13	10
1899	33	12	17
1900	23	12	4
1901	82	44	8
1902	96	39	15
1903	20	5	7
1904	69	39	17

namentlichen Abstimmung sich für ihn erklären. Über den Abschlufs einer Debatte durch Vertagung derselben oder des Hauses oder durch Interruption im Sinne der Geschäftsordnung ist schon oben das Notwendige gesagt worden. Hier ist noch beizufügen, dafs die Stellung des Antrages auf Schlufs der Debatte auch nach Eintritt der geschäftsordnungsmäfsigen Interruption, also der betreffenden Nachmittag- oder Nachtstunde gestellt werden kann. Der Vorgang dabei ist der, dafs, wenn die betreffende Stunde erreicht ist, der Vorsitzende mit den Worten „Order! Order!" die Verhandlung unterbricht und mitteilt, dafs die Debatte zur Vertagung steht. Wie oben angeführt, wird aber diese Unterbrechung auf jeden Fall dann hinausgeschoben, wenn gerade in diesem Augenblicke eine Abstimmung stattfindet, und auch darüber hinaus noch, wenn etwa andere Questions im Zusammenhange damit zu entscheiden sind. Erst wenn ein Mitglied sich anschickt, das Wort zu ergreifen oder gegen die Fortführung der Verhandlung Widerspruch erhebt, tritt die Interruption tatsächlich ein und nun kann auch der Antrag auf Schlufs der Debatte noch gestellt werden. Die Folge davon ist, dafs nun der betreffende zur Verhandlung stehende sachliche Antrag trotz der Unterbrechung dennoch in continuo erledigt werden mufs.

Aufser der gewöhnlichen Cloture besteht, wie wir wissen, noch ein zweites Zwangsmittel zur Beendigung der Debatte, das in aufserordentlichen Fällen angewendet wird: es ist dies die „Closure by compartments", die sogenannte „parlamentarische Guillotine", d. h. jene Order des Hauses, durch welche im Vorhinein die Abschliefsung einer Debatte über einen bestimmten Verhandlungsgegenstand an einem bestimmten künftigen Sitzungstage und zu einer bestimmten Stunde dieses letzteren verfügt, sowie die sofortige Vornahme aller notwendigen Abstimmungen nach Ablauf dieser Frist angeordnet wird. Nach den hierüber im ersten Buche gegebenen Darlegungen bedarf es hier keiner weiteren Erörterung dieses Verfahrens. Gewifs ist dieses Zwangsmittel bisher nur bei grofsen legislatorischen Anlässen und jedesmal nur unter dem Druck der beschränkten Dauer jeder Session gegenüber zähem, oft von Obstruction kaum mehr unterscheidbarem Oppositionskampf angewendet worden. So zuletzt im Jahre 1902, als es galt, die

von den Nonconformisten unermüdlich bekämpfte Neuorganisation des Volksschulwesens durchzusetzen: und auch da griff die Regierung erst zu dieser Prozedur, nachdem die Committeeberatung allein 38 Sitzungen der regelmäfsigen Frühjahrs- und der aufserordentlichen Tagung im Herbst in Anspruch genommen hatte, ohne zum Ende zu führen. Aber ebenso mufs offen anerkannt werden, dafs die Anwendung dieses heroischen Mittels zur Erledigung der Staatsaufgaben, so oft es seit seiner Erfindung im Jahre 1887 angewendet worden ist, das Eingeständnis des temporären Bankerottes der Geschäftsordnung und des regulären Parlamentarismus bedeutet. Kein geringerer, als der gegenwärtige Premierminister, Arthur Balfour, hat das bei der von ihm vertretenen jüngsten Anwendung der „Guillotine" offen ausgesprochen[1].

Was nun die Rede des einzelnen Teilnehmers an der Debatte betrifft, so ist diese zeitlich prinzipiell unbeschränkt. Eine Redezeit gibt es natürlich im englischen Unterhause nicht[2]. Abgesehen von geschäftsordnungsmäfsigen Zurufen kann ein Redner nicht unterbrochen werden, solange es ihm beliebt, zu sprechen, und solange er die für die Redner aufgestellten Vorschriften und Regeln der Debatte nicht verletzt.

Von diesen Regeln steht in erster Linie die Vorschrift der Sachlichkeit der Rede. Die Ausführungen des Redners müssen sich in einem, wenn auch bisweilen nur indirect vermittelten Zusammenhange mit dem in Discussion stehenden Gegenstande befinden. Es ist jedoch strengstens verboten, auf Fragen abzuschweifen, die mit der Tagesordnung einer früheren Sitzung erledigt worden sind, oder für eine spätere Sitzung vorbereitet werden. Von besonderer Wichtigkeit ist dabei eine Bestimmung der Geschäftsordnung betreffend die Debatten über einen Antrag auf Vertagung des Hauses oder der laufenden Debatte. Standing Order 22 lautet: „Wenn ein Antrag auf Vertagung der Debatte oder des Hauses während einer Debatte gestellt

---

[1] 1904 Hansard (114), p. 608. Vgl. das Beispiel für Closure by compartments im Anhang.

[2] In neuester Zeit ist das Bestreben, solche einzuführen, allerdings hervorgetreten. In der Session von 1903 hat z. B. der Abgeordnete Major Carne Rasch wiederholte, aber vergebliche Versuche gemacht, das Haus zur Einführung einer Redezeit von 20 Minuten zu bewegen.

wird, so soll die Discussion sich ausschliefslich auf den Inhalt dieses Antrages beschränken und kein Mitglied, das einen solchen Antrag eingebracht und unterstützt hat, ist berechtigt, einen ähnlichen Antrag während derselben Debatte nochmals vorzubringen oder zu unterstützen." Damit ist also das Recht der Rede in bezug auf formale Discussionen sowohl nach der sachlichen wie nach der persönlichen Seite hin eingeschränkt. Ebenso ist es auch ausgeschlossen, dafs in der Beratung eines solchen Vertagungsantrages in bezug auf eine Bill der meritorische Inhalt dieser Bill selbst hierbei berührt würde[1].

Das Recht jedes einzelnen Mitgliedes, zu jeder Zeit das Wort zu ergreifen, ist also, von obigen Ausnahmen abgesehen, prinzipiell selbstverständlich unbeschränkt. Immer aber beherrscht eine der alten Grundregeln des englischen Parlamentsrechtes die ganze Debatte, die Vorschrift nämlich, dafs jedes Mitglied zu jeder einzelnen Frage (Question) nur einmal zum Worte zu gelangen berechtigt ist, in einer Debatte über einen einzelnen Initiativantrag also überhaupt nur einmal. In der Discussion einer Bill kann jeder bei jedem einzelnen Antrage, gleichviel ob er einen Paragraphen dieser Bill oder ein Amendement zu demselben oder ein Unteramendement betrifft, je einmal sprechen. Diese Regel ist so streng, dafs ein Mitglied, das seine Rede begonnen hat, um mit einem Antrage zu schliefsen, letzteres aber aus irgend einem Grunde unterlassen hat, nicht mehr befugt ist, diesen Antrag einzubringen, da er nicht mehr zum Worte gelangt.

Die Ausnahmen, die von dieser Regel bestehen, sind folgende. Für den Fall, dafs ein Mitglied, nachdem es gesprochen, im Verlaufe der Debatte sich genötigt sieht, Aufklärungen über irgend einen sachlichen Teil seiner Rede zu geben, darf es zu diesem Zwecke noch einmal sprechen; aber dabei ist es strenge verboten, neues Material oder neue Argumente vorzubringen. Die Zeit zur Abgabe solcher persönlichen Aufklärungen ist in der Regel der Abschlufs jener Rede, deren Inhalt sie veranlafst; bisweilen werden sie mit Erlaubnis des Redners auch als Unterbrechung der Ausführungen des letzteren

[1] Selbst Wiederholung eines schon von früheren Rednern vorgebrachten Argumentes gilt als ordnungswidrig. Vgl. Hansard, 1902 (123), p. 311.

vorgebracht. Immer aber wird vom Speaker streng darauf geachtet, dafs diese „Personal Statements“ auch wirklich persönliche Erklärungen in knappster Form bleiben. Jede Argumentation oder Polemik wird sogleich unterdrückt[1].

Weiters besteht als Ausnahme das Recht auf Erwiderung (Reply) für dasjenige Mitglied, das einen selbständigen Initiativantrag (Substantive Motion) angemeldet und eingebracht hat, am Schlusse der Verhandlung über diesen Antrag[2]. Aber Antragsteller von formalen Anträgen wegen Vertagung der Debatte oder auf Lesung der Tagesordnung usw. besitzen dieses Recht keineswegs. Daher hat sich in den letztgenannten Fällen die Praxis entwickelt, dafs solche Mitglieder, um nicht das Recht der Teilnahme an der Debatte in ihrem weiteren Verlaufe zu verlieren, ihren Antrag, wenn er verlesen wird, blofs durch Erheben vom Sitze und Lüften des Hutes unterstützen, ohne zu sprechen. Dadurch behalten sie sich das Recht vor, noch einmal im Laufe der Debatte zu sprechen.

Die wichtigste Erscheinung nun, die im Zusammenhange mit dieser Grundregel der Debatte steht, ist die Tatsache, dafs sie ausschliefslich für die Plenarberatung, nicht aber für die Verhandlung im Committee of the whole House gilt. In diesem kann jedes Mitglied zwei- oder mehrmals sprechen. Und das ist ja auch der einzige wesentliche Unterschied der Committeeberatung von der gewöhnlichen Plenarberatung.

Was nun die Vorschriften über Form und Inhalt der Rede betrifft, so gelten abgesehen von der schon oben festgestellten Vorschrift der Sachlichkeit eine grofse Anzahl von Regeln, die sich in der nachfolgenden Gruppierung vielleicht am besten übersehen lassen.

A. Debattevorschriften für den Redner.

Jeder Redner im Ausschusse wendet sich mit seiner Rede ausschliefslich an den Vorsitzenden und nicht an das Haus[3].

---

[1] Vgl. z. B. Hansard, 1902 (109), p. 240.

[2] Auch für solche Initiativanträge gilt dies, die in der Form von Anträgen auf Vertagung des Hauses eingebracht werden. Vgl. May, Parl. Pract., p. 305.

[3] Nur vor der Speakerwahl richtet der Antragsteller hierbei das Wort an den Clerk des Hauses.

Diese Form wird unverbrüchlich eingehalten. Eine Allocution des hohen Hauses, wie sie in unseren continentalen Parlamenten üblich ist, kann im englischen Unterhause absolut nicht vorkommen.

Der Redner spricht stehend und unbedeckten Hauptes von seinem Sitze aus. Es gibt keine Rednertribüne, für die in dem überaus kleinen Saale weder Platz noch Bedürfnis ist. Während der Vornahme einer namentlichen Abstimmung (Division) ist es erlaubt, zu kurzer, die Geschäftsordnung betreffender Bemerkung das Wort zu ergreifen: jedoch mufs der Redner dabei sitzen bleiben und das Haupt bedeckt halten [1].

Jede Anspielung auf Debatten, die während derselben Session in demselben Hause, wenn auch zu anderen Anträgen und Fragen abgeführt worden sind, ist strenge verboten. Wohl aber ist Beziehung auf Reden, die z. B. in verschiedenen Lesungen desselben Gesetzentwurfes gehalten worden sind, zulässig. Nicht aber ist gestattet, sich auf Reden im Committee zu beziehen. Der wohlbegründete Sinn dieser Vorschriften ist das Bestreben, eine einmal beendigte Debatte nicht wieder von neuem zum Aufleben zu bringen. Denselben Zweck verfolgt das strenge Verbot, frühere Abstimmungen des Hauses während der laufenden Session zum Gegenstande von Erörterungen zu machen, es sei denn, dafs etwa speziell der Antrag auf Reassumierung einer durch eine Abstimmung bereits entschiedenen Sache geschäftsordnungsmäfsig eingebracht worden ist und zur Verhandlung steht. Auch hier ist der Sinn der Vorschrift ein tief begründeter. Nach der Auffassung des englischen Unterhauses beendet jede Abstimmung den Streit und bindet auch den Dissentierenden, die Minorität. Weiterer Widerspruch erscheint daher aus diesem Grunde direct unlogisch, da angenommen wird, dafs in dem Mehrheitsbeschlusse der Wille des ganzen Hauses zum Ausdrucke gelangt [2].

---

[1] Die Mehrzahl der Abgeordneten sitzt im Hause mit bedecktem Haupte: bei Verlesung von Botschaften der Krone oder feierlichen Dankesvoten, Traueracten und ähnlichen Anlässen wird der Sitte gemäfs das Haupt entblöfst.

[2] Hatsell führt (II. p. 222 n) die trefflichen Argumente des Speaker Onslow für diese Vorschrift an: „That to cavil at or throw reflections

Gleicherweise sind Anspielungen auf Debatten im Oberhause verboten und für letzteres besteht gegenüber den Commons dieselbe Vorschrift. Es wird nämlich angenommen, dafs das eine Haus die Reden des anderen nicht kenne[1]. Überdies erscheint eine Polemik zwischen Rednern, die verschiedenen selbständigen Körperschaften angehören, nach englischer Auffassung als von vornherein unfruchtbar und daher unparlamentarisch. Seitdem die Publication der Debatten beider Häuser regelmäfsig und erlaubt worden ist, erscheinen diese Anschauungen allerdings nur mehr als Fictionen, die aber dennoch formell aufrecht erhalten werden, wenn man auch in der Praxis der ganz anderen Stellung des modernen Parlamentes zur Öffentlichkeit Rechnung trägt. Daher wird diese Vorschrift in neuerer Zeit, wie May sagt, allgemein und meist unter stillschweigender Duldung übertreten. Allerdings kommt es, wie May selbst treffend bemerkt, immer auf den Geist und die Feinheit des Redners an, die dazu verhelfen, diese Regeln höflich zu umgehen, anstatt sie gröblich zu verletzen. Überhaupt erstreckt sich dieses Verbot der Beziehung auf andere Debatten nicht auf urkundlich festgestellte Tatsachen, die sich in dem anderen Hause vollzogen haben und die in den Sitzungsprotokollen sowie in den Reports niedergelegt sind. Strenge ist es jedoch verboten, Reden abzulesen; liegt doch darin die gröfste Gefahr für Häufung unnötiger und die Lebendigkeit der Debatte ertötender Weitschweifigkeit der Verhandlungen[2].

Weiters war es seit jeher im Unterhause streng verboten, Zeitungsausschnitte, Briefe, Exzerpte von Büchern oder von gedruckten Reden zu verlesen. Insofern sich diese Regel auch auf die gedruckten Berichte von Reden bezieht, die nicht in der laufenden Session im Hause gehalten worden sind, ist sie seit Jahren stillschweigend aufser Kraft gesetzt worden. Das gleiche gilt von Briefen, die sich nicht auf Debatten der

---

upon what the House have actually decided, besides the indecency which such a proceeding bears upon the face of it, can have no other possible effect than to introduce reply and recrimination, which as the House are not called upon to put an end to by a question must deviate into warm and personal altercations."

[1] Vgl. neuerliche Entscheidung (Hansard, 1902 [116], p. 1354 u. 1409).

[2] Vgl. neuerliche Entscheidung (Hansard, 1902 [122] p. 554).

laufenden Session beziehen. In betreff der Zeitungen entschied das Haus am 9. März 1840 gegen den Spruch des Speaker, dafs Vorlesung aus solchen gestattet sei. Am 14. Februar 1856 stellte der Speaker die normgebende Kraft dieses Präzedenzfalles fest. Das Verlesen von Stellen aus Büchern wurde laut Entscheidung des Speaker vom 9. Juli 1855 als zulässig erklärt[1].

Wohl aber steht in ungebrochener Kraft eine weitere hierher gehörige Vorschrift der englischen Geschäftsordnung, nämlich das strenge Verbot, Angelegenheiten, die der richterlichen Cognition noch unterliegen, schwebende Prozefsfragen in irgend einer Weise in der Debatte zu berühren. Endlich ist es auch den Ministern verboten, Documente oder Staatspapiere zu zitieren, wenn dieselben nicht gleichzeitig im vollen Texte auf den Tisch des Hauses gelegt werden. Diese Regel liegt in der Anschauung begründet, wonach das englische Parlament in jedem seiner beiden Teile einen hohen Gerichtshof vorstellt; und so, wie vor Gericht keine Urkunde herangezogen werden darf, ohne dafs sie als Beweisstück vorgelegt wird, so mufs auch diese Regel im Parlamente gehalten werden[2].

Eine Anzahl von Einschränkungen besteht bezüglich der Form und des Ausdruckes der Rede. Hochverräterische oder aufrührerische Sprache ist streng untersagt. Anwendung solcher Ausdrücke unterliegt nicht nur dem Tadel durch den Speaker, sondern kann selbst zu den schweren, später anzuführenden Zensuren führen, welche das Haus zu erteilen berechtigt ist. Verboten ist auch solche Redeweise, durch welche die Krone in die Debatte gezogen wird, um durch Anführung der Meinung des Souveräns etwa die Entscheidung des Hauses zu beeinflussen[3]. Dafs aber selbständige Anträge und daher Debatten

[1] Vgl. Decisions of the Right Hon. Charles Shaw-Lefevre, p. 133, 135 und 139.

[2] „Reference to a correspondence involves the laying the whole correspondence before the House"; Entscheidung vom 12. März 1903. Bemerkenswert ist aber die bei diesem Anlasse vom Speaker gemachte Einschränkung, dafs ein Minister dennoch einen Teil von solchen Papieren aus Rücksichten des Staatswohles vorbehalten könne, allerdings auf seine persönliche Verantwortung. Siehe Hansard, (119) p. 501, 570.

[3] May, Parl. Pract., p. 312—316. Noch immer gilt der grofse Grundsatz, wie er 1641 Carl I. und 1783 Georg III. entgegengehalten wurde:

über das Verhalten der Krone erlaubt sind, wurde früher bereits bemerkt. Jenes Verbot bezieht sich also auch hier wieder nur darauf, die Krone oder auch eine der anderen besonders geschützten Personen ohne solchen selbständigen Antrag zum Gegenstande von Bemerkungen im Parlamente zu machen. Dieses Verbot gilt aber ebenso für die Minister wie für alle anderen Mitglieder des Hauses. Nur wenn zur Anführung einer bestimmten objectiven Tatsache der Namen der Krone genannt werden mufs, ist dies gestattet.

Gerade so wie die Krone wird aber auch das Parlament und somit auch das Unterhaus gegen verletzende, ehrenrührige Ausdrücke und Angriffe seiner eigenen Mitglieder geschützt. Es ist strenge verboten, persönliche Beleidigungen gegen Mitglieder des Hauses auszusprechen: eine ganze Reihe von Ausdrücken und Redewendungen ist durch die Entscheidungen der Speaker als unparlamentarisch festgestellt. In den Parteikämpfen der letzten Jahrzehnte ist diese Regel besonders auch zum Schutze des Oberhauses gegen Angriffe radicaler Elemente des Unterhauses mit allem Nachdrucke angewendet worden. Es ist strenge Vorschrift, dafs jede Verletzung dieser Regeln die sofortige Unterbrechung durch den Speaker sowie das weiter unten geschilderte Strafverfahren nach sich zieht. Dieser Schutz erstreckt sich auch weiters nicht blofs auf den Speaker und alle Mitglieder beider Häuser des Parlamentes, sondern auch auf alle vorhin genannten Autoritäten und Respectspersonen, deren Handlungsweise nur auf Grund besonderer „Substantive Motion", nie aber beiläufig in der Debatte kritisiert

dafs der König über die Angelegenheiten der Regierung keine andere Meinung haben könne als die seiner Minister, die die Verantwortlichkeit tragen. Die Beeinflussung der parlamentarischen Verhandlungen durch die Krone, die unter Georg III. noch einmal zu aufserordentlicher Kraft gediehen war und für England die schwersten Folgen nach sich gezogen hatte, wurde in besonders solenner Form als Staatsverbrechen und Verletzung des Parlamentsverfahrens stigmatisiert durch die Resolution des Hauses vom 17. Dezember 1783: „that to report any opinion or pretended opinion of his Majesty upon any Bill or other proceeding depending in either House of Parliament, with a view to influence the votes of members is a high crime and misdemeanour derogatory to the honour of the Crown, a breach of the fundamental privileges of Parliament and subversive of the constitution of the country."

werden soll. Die Praxis des 19. Jahrhunderts hat auch die Souveräne fremder Staaten, mit denen Grofsbritannien in Frieden und Freundschaft steht, unter gleichen Schutz gestellt.

Ganz besonders ist aber eine Reihe von Vorschriften aufgestellt, die der Debatte als einem Wortgefechte von Mitgliedern des Hauses untereinander alle unnötige, verletzende Schärfe benehmen sollen. Eine ältere Entscheidung des Speaker sagt darüber treffend: „Ein Abgeordneter kann jeden ihm beliebigen Ausdruck gebrauchen, vorausgesetzt, dafs er keinen persönlichen Vorwurf gegen ein anderes Mitglied bedeutet oder respectlos gegen das Haus erscheint“ [1]. Diesem Zwecke dient vor allem die seit Jahrhunderten bestehende und mit unfehlbarer Strenge festgehaltene Übung, dafs die Mitglieder im Hause sich gegenseitig nie mit Namen nennen, sondern als Mitglieder eines Wahlbezirkes ansprechen und überdies stets eine oder die andere von den bestehenden formelhaften, zeremoniellen Bezeichnungen je nach dem Stande des einzelnen Abgeordneten anwenden. So spricht man im Oberhause vom Noble Lord oder Noble Marquefs, nennt den Bischof nicht anders als Right Reverend Prelate und fügt im Unterhause der Bezeichnung Member for (z. B. Liverpool) stets das Beiwort „honorable“ oder im Falle von Geheimräten und Mitgliedern früherer Regierungen oder des gegenwärtigen Ministeriums „Right honorable“ hinzu; Advocaten werden als ehrenwerte und gelehrte Mitglieder (honourable and learned members) des Hauses angesprochen, ehemalige Offiziere durch die Bezeichnung „gallant“ (tapfer) regelmäfsig geehrt. Diese Formeln geben der Debatte des englischen Unterhauses von vornherein einen zeremoniöseren Charakter als er etwa in deutschen Parlamenten üblich ist. „Der Gebrauch gemäfsigter und gewählter Sprache“, so spricht sich May treffend aus, „ist nie wünschenswerter als dann, wenn ein Mitglied Meinungen und Verhalten von Gegnern in der Debatte bespricht. Die Unterschiebung schlechter Beweggründe oder anderer, als derjenigen, die bekannt gegeben wurden, die Mifsdeutung der Ausdrucksweise eines anderen oder der Vorwurf entstellender Redeweise dem anderen gegenüber, Anklagen wegen Falschheit oder Heuchelei des Gegners oder verächtliche und beschimpfende

[1] Hansard, 1851 (115) 275 ff.

Sprache irgend einer Art, alles das gilt als unparlamentarisch und verlangt nach sofortigem Einschreiten. Beiden Häusern des Parlamentes gebührt das Recht, in den Debatten des anderen höflich behandelt zu werden, und schmähende Sprache, Imputationen der Lüge und Unwahrheit, wie sie von Mitgliedern des Unterhauses gegen Mitglieder des Oberhauses geäufsert worden sind, werden sofort zum Gegenstande des Einschreitens des Vorsitzenden gemacht[1]."

Auch in solchen Fällen, wo ein Mitglied des anderen Hauses in der Debatte verletzt wird, tritt das gleiche Verfahren ein, wie in dem Falle, wenn es sich um ein Mitglied des eigenen Hauses handelt. Diesem später zu schildernden Strafverfahren geht nach einer unverbrüchlich gehaltenen Sitte eine Art von Sühneverfahren stets voran und zwar dergestalt, dafs das beleidigende Mitglied allsogleich vom Speaker aufgefordert wird, seine verletzenden Worte zurückzunehmen. Diese Sitte rührt noch aus der Zeit, in welcher auch in England das Duell sich allzu häufig an parlamentarische Wortkämpfe

---

[1] May, Parl. Pract., p. 317. May gibt daselbst auch eine Reihe von Entscheidungen, welche Ausdrücke als unparlamentarisch angesehen sind. Es ist selbstverständlich, dafs es darüber keine festen Normen geben kann; auch dafs die Ansichten über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einzelner Ausdrücke, das Urteil in den verschiedenen Jahrhunderten und selbst innerhalb derselben nicht immer gleich bleiben. Wer Entscheidungen aus den letzten drei bis vier Jahrzehnten im Zusammenhange liest, wird den Eindruck gewinnen, dafs die Judicatur des Speaker zwar sehr sorgfältig im Sinne des Schutzes persönlicher Ehre wirkt, dafs aber dennoch dem scharfen Worte, dem kräftigen Ausdruck der Überzeugung und der für die parlamentarische Polemik bis zu einem gewissen Grade unentbehrlichen persönlichen Aggression genügend Raum gelassen wird. Die neuere Praxis des deutschen Reichstagspräsidiums, die sozusagen jeder kräftigen sprachlichen Lebensäufserung im Hause mit dem Ordnungsruf entgegentritt, sticht dagegen deutlich ab. Im Nachfolgenden seien zur Illustration mehrere hierhergehörige Entscheidungen des Speaker aus dem letzten Jahrzehnt angeführt. Der Zuruf „Gag", mit dem von altersher Mifsbrauch der Majorität bezeichnet wird, gilt als unparlamentarisch; Hansard, (90) p. 1230. Ebenso der Zuruf „nonsense" (Unsinn) ib. (108) p. 348; das Wort „coward" (Feigling) ib. (113) p. 321. Ausdrücke, wie „Abgeordnete, die dieses Hauses verunzieren" ib. (116) p. 1254; „Pharisäer und Hypocriten" ib. (102) p. 1003; „Traitor" (Verräter) ib. (105) p. 591; „Disingenuous and dishonest" (unaufrichtig und unehrenhaft) ib. (102) p. 228; Vorwurf der bewufsten Unwahrheit ib. (121) p. 431 u. a. m.

anschloſs. Damals kam der Gebrauch auf, durch solche vor dem Hause vom Beleidiger erzwungene Zurücknahme seiner Worte die Möglichkeit eines Duells auszuschlieſsen. Beleidigende Worte müssen auf Antrag eines Mitgliedes sofort schriftlich festgestellt werden (taken down)[1]. Endlich ist es durch wiederholte Entscheidungen bestärktes altes Gewohnheitsrecht des englischen Unterhauses, daſs Miſsbrauch der Redefreiheit zum Zwecke der Obstruction, der Behinderung des parlamentarischen Geschäftsganges, ein schweres Vergehen gegen die Vorschriften über Rede und Debatte bedeutet. Hierüber ist übrigens schon im historischen Teile alles Notwendige gesagt worden.

B. Allgemeines Verhalten während der Debatte.

Wir gelangen nunmehr zu den Regeln über das Verhalten der übrigen Mitglieder während der Rede eines Abgeordneten. Diese sind einfache Ordnungsbestimmungen. Die Mitglieder sollen während der Debatte stets ihre Plätze einnehmen, nicht im Hause umhergehen oder stehen. Betreten und Verlassen des Saales muſs mit Anstand unter Beobachtung des hergebrachten Zeremoniells geschehen; dazu gehört, daſs weder der Raum zwischen dem Tische des Hauses und dem Präsidentenstuhle noch der Raum zwischen dem jeweils Redenden und dem Vorsitzenden gekreuzt werde; daſs der Redner nicht durch Lärm oder ungehörige Zwischenrufe unterbrochen werde, und daſs man laute Privatgespräche vermeide. Auch soll jedes Mitglied beim Betreten und Verlassen des Saales vor dem Chair eine Verbeugung machen.

Obgleich die Einhaltung dieser Vorschriften bisweilen, wenn das Haus sehr besucht ist, wegen der oben geschilderten räumlichen Verhältnisse des Unterhauses groſsen Schwierigkeiten unterliegt und die Anwendung stets vom Tacte des Vorsitzenden sowie von den jeweiligen Umständen abhängt, so wird doch jeder Besucher des House of Commons bestätigen können, daſs die Regeln tatsächlich befolgt werden. Im englischen Unterhause unserer Zeit bewegt sich alles gemessen und ruhig, über

[1] Vgl. 1851 Hansard, (115) p. 636. In jüngster Zeit hat der Speaker die Prozedur des „taking down" von beleidigenden Worten für obsolet und daher unanwendbar erklärt.

den ganzen Verhandlungen liegt eine unverkennbare Atmosphäre stetiger, peinlich geregelter Arbeit. Selbst Unterbrechungen vollziehen sich gewöhnlich in einer feststehenden Form: der unterbrochene Redner setzt sich nieder, wenn ein anderes Mitglied zur sofortigen Richtigstellung der gefallenen Behauptungen eine Bemerkung einwirft. Der Unterbrechende pflegt vor dem Zwischenrufe den Hut abzunehmen und gleichzeitig aufzustehen[1]. Man sieht im Unterhause nicht, wie in so manchen continentalen Parlamenten, zahlreiche Diener herumlungern, Briefträger, die nach den Adressaten ihrer Sendungen ausspähen, hin und her eilen; man sieht auch nicht jene in unseren Parlamenten wohlbekannten kleinen Plauderversammlungen in den verschiedenen Ecken des Saales; ebenso fehlen die Gruppen laut schwatzender Abgeordneter, wie sie in so manchen continentalen Parlamenten mit der Würde des Ortes auffallend genug kontrastieren. In unnahbarer Höhe thront der Speaker: kein Mitglied, auch kein Minister, darf sich während der Sitzung zum Chair begeben, um etwa ein Gespräch mit dem Vorsitzenden zu führen. Man erstaunt in der Regel über die Stille, die, selbst in Zeiten politischer Erregung, dem House of Commons eigen ist.

Freilich hilft hierbei das nationale Temperament sehr mit und es ist gewifs nicht nur ihre politische Unterdrückung, sondern auch die ganz anders geartete Natur des irischen Volkes, was gerade dessen Vertreter zu den traditionellen Ruhestörern der ehrwürdigen Stille im House of Commons macht.

Nicht nur für die Debatte sind, wie oben bemerkt, bestimmte Redeformeln vorgeschrieben, sondern es besteht auch sonst ein ziemlich streng aufrechtgehaltenes Zeremoniell für die Bewegung der Mitglieder im Unterhause. Obgleich es üblich ist, dafs die nicht redenden Mitglieder bedeckten Hauptes auf ihrem Sitze sich befinden, so ist es geboten, bei Eintritt und Verlassen des Hauses das Haupt zu entblöfsen und sich vor dem Speaker zu verbeugen. Das Lesen von Zeitungen und Büchern im Unterhause gilt als unerlaubt, die Lectüre von Briefen nur dann als zulässig, wenn es die parlamentarische

[1] Allerdings: die temperamentvollen Mitglieder der irischen Nationalpartei halten sich nicht gerade streng an das hergebrachte zeremoniöse Wesen bei Einstreuung von Zwischenrufen.

Tätigkeit betreffende Mitteilungen sind[1]. Laute Conversation ist verboten und, wie bemerkt, auch ganz unüblich. Kein Redner soll eigentlich in störender Weise unterbrochen werden. Aber gewisse Zurufe, die seit Jahrhunderten üblich und bestimmt sind, die Teilnahme an der Debatte zum Ausdrucke zu bringen, werden als parlamentarisch zulässig betrachtet, obgleich sie besonders durch Wiederholung die Debatte nachhaltig stören. In letzterem Falle verweist dann der Speaker mit den Worten „Order, Order!" die betreffenden Mitglieder[2]. An und für sich gilt ein Zwischenruf nicht als unerlaubt. Aber, wie eine neuere Entscheidung sagt: kein Abgeordneter hat ein Recht, durch Zwischenrufe den Redner zu unterbrechen, es sei denn, dafs letzterer ihm dazu freie Bahn gibt[3].

---

[1] Der Umstand, dafs es im englischen Unterhause keine Tische vor den Sitzen der Abgeordneten gibt und überhaupt keine Möglichkeit besteht, im Verhandlungssaale selbst zu schreiben oder bequem zu lesen, sichert die Durchführung dieser Vorschriften. Wo aber, wie z. B. im österreichischen Abgeordnetenhause, jedem einzelnen von 425 Abgeordneten ein bequemes Schreibpult mit allen Utensilien und verschliefsbarer Lade zur Verfügung gestellt wird, da entwickelt sich dann leicht die Vorstellung, dafs ein Mandat dem Abgeordneten unter anderen Emolumenten auch das Recht zur bequemen Besorgung seiner Privatangelegenheiten im Parlamentsaale sichere.

[2] Einen seltsamen Eindruck macht es, dafs die den Redner begrüfsenden oder unterbrechenden Beifallsrufe oder Mifsfallensbezeugungen gleichfalls in einer seit altersher festgehaltenen Form stets gleichmäfsig zum Ausdrucke gebracht werden. Es sind dies in eigentümlicher Modulation geäufserte Cheer-Rufe, die, je nachdem, ob sie von den Freunden oder den Gegnern des Redners kommen, beifälligen oder ironischen Charakter an sich tragen. Cheers und Counter Cheers erschallen, wenn ein hervorragendes Mitglied seinen Standpunkt in besonders treffenden Worten zum Ausdrucke bringt. Der stilisierte Charakter dieser Emanationen wird aber dadurch ganz besonders verstärkt, dafs die Parteien ihre Cheers unisono rufen, so dafs es förmlich chorartig klingt. Ein guter Kenner des Hauses, Sir Richard Temple, hat in seinem anregenden Schriftchen (House of Commons, p. 103—106) eine ganze Psychologie dieser merkwürdigen Art der Stimmungsäufserung im Hause entworfen. Auch hier fällt dem fremden Beobachter die eigentümliche Macht der alten Sitte auf, der sich in einem Volke von so starken Cohärenz, wie es das englische ist, auch in Äufserlichkeiten alles willig unterordnet.

[3] Hansard, 1901 (91) p. 1258.

Auch auf die Wandelgänge erstreckt sich im übrigen die Verpflichtung zu parlamentarischem Benehmen und ebenso die Competenz des Vorsitzenden und des Hauses zu Bestrafungen der Beleidigungen, die daselbst vorgekommen sind. Ebenso gelten alle diese Bestimmungen in gleicher Weise für die Committeeberatung wie für die Plenarberatung[1].

Trotz allen diesen Vorschriften ist es im englischen Unterhause ebenso im 17. wie im 18. und 19. Jahrhundert wiederholt zu schweren Ruhestörungen gekommen; und besonders die Parlamentsgeschichte der letzten Jahrzehnte ist nicht ganz frei von Beispielen stürmischer Sitzungen, in denen die Erregung hie und da — wenn auch höchst selten — bis zur völligen Aufhebung der guten Sitte und des geordneten Verfahrens geführt hat[2]. Schwerlich aber genügen diese Fälle zum Beweise der oft gehörten Behauptung, dafs auch im englischen Unterhause die Parlamentsitte im demokratischen Zeitalter sich nicht immer auf jener traditionellen Höhe erhalten hat, wie sie in den aristokratischen Parlamenten des 18. und der ersten Häfte des 19. Jahrhunderts geschaffen worden ist. Im ganzen genommen ist, von den sozusagen unvermeidlichen periodischen Zornesausbrüchen der Iren abgesehen, das englische Parlament noch immer die ruhigste und kaltblütigste gesetzgebende Versammlung der Welt. Es sind seine Sitten noch immer die einer Vereinigung von Gentlemen. Aus den beiden Jahrhunderten,

[1] Selbstverständlich gelten alle diese Vorschriften für die Minister ebenso wie für alle anderen Abgeordneten; der Ordnungsruf des Speaker bei Verletzung der Geschäftsordnung trifft sie in gleicher Weise. Dafür gibt jede Session Beispiele: vgl. z. B. Hansard, 1902 (125) p. 1166. Die berühmte, seinerzeit durch Bismarck im preufsischen Abgeordnetenhause in der Sitzung vom 26. Februar 1863 erhobene Streitfrage, ob auch Minister der Zensur des Vorsitzenden unterliegen, ist im englischen Unterhause natürlich undenkbar.

[2] Die schlimmste Erinnerung dieser Art knüpft sich an die Sitzung vom 27. April 1893, als während der Committeeberatung der zweiten Gladstoneschen Home Rule Bill auf den irischen Bänken ein Tumult ausbrach, der zu einem richtigen Faustkampf zwischen nationalistischen Iren und Unionisten führte. Die Beschämung über diese Szene war so grofs, dafs das Haus, um weiteres Aufsehen zu vermeiden, weder eine Untersuchung führte noch Zensuren verhängte. Aber das ist ein ganz vereinzelter Fall, der nur aus der furchtbaren Erregung jener um die Reichseinheit geführten parlamentarischen Kämpfe erklärt werden kann.

in welchen das englische Unterhaus tatsächlich eine aristokratische Kammer gewesen ist, hat sich bis zur Gegenwart noch immer trotz Erweiterung des Stimmrechtes der gesellschaftlich hochstehende Charakter und der aufserordentlich ruhige, urbane Ton seiner Debatten erhalten. Auch heute noch ist das House of Commons, wie das nicht selten in England gesagt wird, einer der besten Londoner Clubs, obgleich — mufs man hinzufügen — die Aufnahme in diesen Club durch ein Wahlrecht vermittelt wird, das zwar nicht dem allgemeinen, gleichen und directen Stimmrechte der continentalen Staatstheorien entspricht, das aber dennoch die ganze sefshafte industrielle, commerzielle und agrikole Arbeiterschaft in sich schliefst.

Sucht man die Eigenart des modernen Unterhauses vom Gesichtspunkte der Debatte zu erfassen, so wird man als Merkmale feststellen können: den Mangel an Rhetorik sowie die geschäftsmännische Art der Erledigung der Aufgaben — businesslike ist der englische Ausdruck dafür —, endlich die strenge Wahrung sowohl der allgemeinen Umgangsformen wie der besonderen Formen des Parlamentsrechtes. Nichts ist dem gegenwärtigen Unterhause so fremd als das Pathos der Rede. Man pflegt zu sagen, das hänge mit den Raumverhältnissen zusammen; der kleine Saal fordere zu oratorischen Kraftleistungen nicht heraus. Daneben wird auch öfters darauf hingewiesen, dafs das Pathos dem nationalen Wesen der britischen Nation fernliege. Diese Argumente sind richtig, aber doch nicht ganz erschöpfend. Wenn man die Debatten der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, ja noch aus der Zeit vor 1832 verfolgt, wenn man die Reden der Heroen des classischen Parlamentarismus — eines Burke, Fox, Sheridan, Canning, selbst Broughams — liest, so merkt man, dafs auch im Unterhause das Pathos seine Zeit gehabt hat. Gewifs tritt es auch in jener Zeit nicht als Haupteigenschaft des englischen Parlamentarismus hervor und man braucht damit blofs die Reden zu vergleichen, die jenseits des Canals zur gleichen Zeit gehalten worden sind, in der Constituante und im Convent, um zu erkennen, dafs der Hauptzug des englischen Charakters im öffentlichen Leben — der nüchterne Ernst — auch damals den Grundton abgab. Sicherlich darf gesagt werden, dafs seither die parlamentarische Redeweise im

britischen Unterhause noch ruhiger, trockener und sachlicher geworden ist. Macaulay ist vielleicht als der letzte bedeutende parlamentarische Rhetor anzusehen und in der grofsen Gestalt Gladstones verkörpert sich, wie überhaupt die alte parlamentarische Tradition, so auch die Neigung zu breiter, getragener Redekunst wohl am längsten. Auch ein kleiner Zug darf hier vielleicht erwähnt werden: die Vorliebe der grofsen Debattekünstler des 18. Jahrhunderts, ihre Reden mit classischen Zitaten zu würzen. Auch diese „finesse" wird längst wenig mehr geübt und wohl auch weniger gewürdigt; zweifellos im Zusammenhange damit, dafs es nicht mehr durchwegs alte Schulgenossen von Eton und Harrow, von Oxford und Cambridge sind, die auf den Bänken des Unterhauses miteinander das parlamentarische Kampfspiel führen. Die Demokratie hat im Unterhause diesen Zug nüchterner Behandlung der politischen Fragen und rein geschäftsmäfsiger Erledigung der legislatorischen Aufgaben zweifellos wesentlich verstärkt.

In der Tat werden die Debatten des Unterhauses im Lande noch immer eifrig gelesen, wie dies der starke Widerhall in der Presse, besonders deutlich oft die für Englands öffentliches Leben so bezeichnende Erscheinung der „Letters to the Editor" in den Tages- und Wochenblättern beweisen. Auch dies ist charakteristisch und gleich dem Grundzug der Debatten des Unterhauses tief in der Volksart begründet: dafs das House of Commons als Ganzes seinen Mitgliedern gegenüber weit toleranter ist, als viele andere Parlamente. Auch im politischen Kampfe gilt die nationale Losung des Fair Play; und wenn es auch nicht selten dazu kommt, dafs langweiliger Redner unzeitige Eloquenz zu unfreiwilligen Schlufsrufen, zur Unruhe und Unaufmerksamkeit führt, so sind doch Geduld und ruhiges Gewährenlassen dem Gegner gegenüber auch heute rühmenswerte Eigenschaften des englischen Parlamentarismus[1].

[1] Die im Unterhause übliche Form der „Schlufs"rufe ist: „'vide, 'vide!" (Abkürzungen für Divide, Abstimmung). — Den Iren gegenüber wird das „Fair-Play" Prinzip allerdings manchmal aufser acht gelassen, wobei jedoch gerechterweise anerkannt werden mufs, dafs der unablässige zähe Kampf der Home-Rule Partei, wie er jetzt durch drei Jahrzehnte andauert, die Geduld der überwältigend grofsen englischen Majorität oft bis zum Äufserten anspannt.

Das ganze Tun und Lassen des Unterhauses, wie es in seinen Verhandlungen hervortritt, zeigt sich in der Gegenwart mehr denn je als getreuer Spiegel des britischen Wesens, der nationalen Eigenart. So wirkt das Parlament als zuverlässiges Ventil, durch das auch alle Sonderbestrebungen inmitten des nationalen Lebens neben den allgemeinen Interessen sich an weithin sichtbarer Stelle zur Geltung bringen können. Gerade deshalb ist es aber notwendig geworden, auch auf dem Gebiete der parlarmentarischen Ordnung entsprechend den seit den Wahlreformen und der Demokratisierung des öffentlichen Lebens hervorgetretenen neuen Elementen die grofse alte Tradition mit neuen und — unter Umständen — auch sehr scharfen Mitteln zu befestigen. Nie aber darf man dabei vergessen, dafs die Verstärkung der Disziplinargewalt zum Schutze der Debatten, deren Betrachtung wir uns nunmehr zuwenden, fast ausschliefslich ein Product der irischen Anteilnahme am englischen Parlamentarismus gewesen ist. Für die Engländer und Schotten hätte es zweifellos einer solchen statutarischen Ausgestaltung und Verschärfung des alten Parlamentsrechtes nicht bedurft. Man kann sagen: die neue Geschäftsordnung ist in diesem Betracht durchwegs „irisches Recht“; allerdings ein irisches Recht, das seinem Ursprung nach doch nur aus dem jahrhundertalten, an der irischen Nation begangenen Unrecht und darum unabwendbar herausgewachsen ist.

Drittes Kapitel.

Die Disziplinarmittel zum Schutze der ordnungsmäfsigen Verhandlung.

Die Erfahrungen, die das Haus im siebenten und achten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts machte, hatten ihm gezeigt, wie grofse Gefahren darin liegen, wenn eine parlamentarische Körperschaft nicht die volle Rechtsmacht besitzt zum Schutze ihrer Beratungen gegen turbulente Störungen Einzelner wie gegen permanente, mittelst Obstruction verursachte Behinderung seiner Tätigkeit.

Hier haben wir uns nun mit dem Resultat dieser Erfahrungen zu beschäftigen, nämlich mit den Veränderungen, die daraus für die Geschäftsordnung erwachsen sind.

Damit sind wir nun beim dritten, oben aufgestellten Gesichtspunkte angelangt, von dem das vorliegende Problem aus betrachtet werden mufs: bei der Darlegung der Mittel zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Ordnung, nämlich des besonderen parlamentarischen Straf- und Disziplinarrechtes und seiner Handhabung durch das Haus und den Präsidenten. Hierbei mufs nun festgehalten werden, was sich bereits oben als Resultat der geschichtlichen Untersuchung ergeben hat, dafs nämlich die in jüngster Zeit getroffenen Schutzmafsregeln zur Aufrechterhaltung der Ordnung und des geschäftsmäfsigen Verlaufes der Debatte keineswegs auf neuen grundstürzenden Prinzipien beruhen, die damit erst etwa in den Parlamentarismus Englands eingeführt worden wären. Vielmehr haben wir gesehen, dafs sich diese moderne parlamentarische Strafrechtsordnung nur als eine den veränderten Verhältnissen angepafste Umgestaltung der alten historischen Grundgedanken des englischen Parlamentarismus erweist. Sämtliche zur Aufrechterhaltung der Geschäftsordnung und zur Sicherung ruhigen Verlaufes der Beratungen aufgestellten Vorschriften finden nämlich ihre sichere Basis in der innerhalb gewisser Schranken absolut gedachten Jurisdiction des Hauses über seine Mitglieder. Das ist altes, seit unvordenklicher Zeit feststehendes Grundrecht des englischen Parlamentes, über dessen theoretische Bedeutung alsbald Näheres gesagt werden soll.

Diese Jurisdiction des Parlamentes tritt nun nach aufsen hin auf zwei Bahnen in Erscheinung: in einer leichteren und in einer strengeren Form. Sie erscheint einmal als die dem Speaker von dem Hause übertragene disziplinäre Ordnungsgewalt und zweitens als die vom Hause selbst durch seine Beschlüsse geübte strenge Gerichtsbarkeit gegenüber Verfehlungen seiner Mitglieder. Da nun die Debatte es ist, in welcher allein das ganze Gefüge der parlamentarischen Formen Leben und Inhalt gewinnt, so erschöpft sich die disziplinäre Gewalt des Speaker zunächst vollständig in der durch ihn geübten regelmäfsigen Tätigkeit zur Aufrechterhaltung der Ordnung während der Beratungen. Weiter darüber hinaus aber ging seit jeher, wie schon bemerkt, die Straf-Jurisdiction des Hauses, der die Person jedes Mitgliedes in bestimmten Richtungen unbeschränkt untersteht. Es ist selbstverständlich, dafs auch

diese originäre Strafgewalt immer nur subsidiär nach der vom Speaker geübten Disziplinargewalt zum Schutze der Beratungen des Hauses in Bewegung gesetzt wird. Die Neuerungen der modernen Geschäftsordnung bestehen nun, wie schon im historischen Abschnitte gezeigt wurde, darin, dafs durch sie dem Vorsitzenden eine Reihe von erhöhten Befugnissen aus der disziplinären Machtfülle des Hauses heraus zum Schutze der Debatte verliehen wurden. Alle diese Befugnisse aber stehen, sowohl historisch als dogmatisch betrachtet, schon seit Jahrhunderten dem Hause selbst zu, allerdings nur dem Hause. Die staatsrechtliche Natur dieser Jurisdiction des Unterhauses sowie ihr Zusammenhang mit dem gesamten englischen Staatsrechte bedarf noch näherer Erläuterung. Vorerst aber müssen die betreffenden positiven Bestimmungen angeführt werden.

In der Hand des Speaker liegt seit jeher die gesamte disziplinäre Ordnungsgewalt im Unterhause. Er wird darum auch in der alten Parlamentsprache Moderator genannt: er ist der mäfsigende, ordnende Factor im Hause. Diese Ordnungsgewalt kommt je nach der Art der Störung der Debatte, deren ein Mitglied sich schuldig macht, in verschiedenen Formen zum Ausdruck. Folgende Formen müssen da unterschieden werden:

1. Der Ordnungsruf;
2. Die Entziehung des Wortes;
3. Die Ausweisung eines Mitgliedes aus dem Hause für den Rest der Sitzung;
4. Die namentliche Nennung eines Mitgliedes und die dadurch veranlafste Herbeiführung bestimmter, dem Beschlusse des Hauses unterliegender Rechtsfolgen, nämlich:
   a) Suspension eines Mitgliedes von dem Dienste im Hause auf bestimmte Zeit;
   b) Die kraft historischen Gewohnheitsrechtes dem Hause wider ein Mitglied zustehenden Rechte der Ausstofsung und der Verhaftung.

Die unter 3. und 4. genannten Strafen treten wegen ungebührlichen, Verachtung des Hauses (Contempt of Court) involvierenden Verhaltens ein[1].

[1] Bis zur Revision der Geschäftsordnung in den Jahren 1877—1888 hatte der Speaker nur zwei disziplinäre Strafmittel zum Schutz der Ver-

1. Der Ordnungsruf ist vom Vorsitzenden sofort über ein Mitglied zu verhängen, das sich wider irgend eine Regel des Hauses vergeht. Der Vorsitzende erhebt sich zu diesem Zwecke von seinem Sitze und unterbricht den Redner, der unweigerlich schweigend zuzuhören hat. Eine Discussion über einen Ordnungsruf ist völlig unzulässig. Eine etwaige trotzige Wiederholung des vom Speaker gerügten Ausdruckes involviert sofort ein weiteres, schwereres parlamentarisches Delict und führt in der Regel zu unmittelbarer Anwendung der wegen ungebührlichen Benehmens zulässigen Strafmafsregeln. Es ist auch zulässig und feststehende Praxis, dafs bei Störungen der Geschäftsordnung die Majorität des Hauses selbst durch wiederholten Zuruf „Order, Order!“ den Ordnungsruf verlangt.

2. Wenn ein Mitglied wiederholt aufgefordert worden ist, der Geschäftsordnung gemäfs zur Sache zu sprechen oder die ermüdende Wiederholung seiner eigenen Argumente oder der der Gegner zu unterlassen und solcher Aufforderung nicht nachkommt, so ist der Vorsitzende, nachdem er das Haus auf diese Widerspenstigkeit des Redners aufmerksam gemacht hat, berechtigt, solchem Redner das Wort zu entziehen[1]. Auch hier führt die Weigerung, dem Befehle des Vorsitzenden zu gehorchen, zur Qualifizierung des Verhaltens des Abgeordneten

---

handlungen: den Ordnungsruf und die „Nennung“ des schuldhaften Abgeordneten. Die „Nennung“ (Naming the Member), mit der als der schwereren Strafe so oft gedroht wurde, war gleich dem Ordnungsruf doch nur eine Art von moralischem Appell an den Abgeordneten, keine wirkliche Strafe; denn ihr fehlte bestimmte Sanction oder Straffolge. In diesem Zusammenhange wird in der englischen Literatur des Parlamentes immer wieder einer bezeichnenden Anekdote Erwähnung getan. Als der berühmte Speaker Onslow das ordnungswidrige Verhalten eines Mitgliedes wiederholt mit Nennung desselben bedrohte und nun seinerseits gefragt wurde, was denn dann geschehen werde, habe er geantwortet: „Der Herr im Himmel mag es wissen!“ Hatsell, die Quelle für diese Erzählung, fügt aber selbst hinzu, dafs die Sache doch anders stehe. Wenn der Speaker jemand „benenne“, so sei dies eine Aufforderung an das Haus, den Vorsitzenden zu unterstützen und die Entfernung des störenden Mitgliedes von der Sitzung zu fordern sowie nach erfolgter Rügung des betreffenden Mitglieds weitere Strafen zu beschliefsen. Vgl. Hatsell, II. p. 225 und die daselbst angeführten, allerdings schon im 18. Jahrhundert sehr seltenen Präzedenzfälle.

[1] Vgl. Standing Order 19; May, p. 324.

als ungebührliches Benehmen und damit zu der sogleich zu schildernden Prozedur, die in diesem Falle geschäftsordnungsmäfsig angebracht ist.

Dieses Recht des Vorsitzenden zur Wortentziehung ist aber durch die neuere Geschäftsordnung in bedeutungsvoller Weise erweitert worden. Standing Order 23 gibt dem Speaker oder Chairman Vollmacht, wenn formale hinhaltende Anträge (dilatory Motions), wie auf Vertagung der Debatte oder des Hauses, auf Verwandlung in ein Committee des ganzen Hauses oder Aufhebung der Committee-Beratung gestellt werden und wenn der Vorsitzende in solchen Anträgen obstructionistisches Vorgehen und daher einen Mifsbrauch der Geschäftsordnung erkennt, in solchem Falle entweder ohne Zulassung einer Debatte unmittelbar Abstimmung herbeizuführen oder sogar ohne deren Vornahme einfach über den Antrag hinwegzugehen. Wie man sieht, ist hiermit das schärfste Werkzeug zur Bekämpfung der Obstruction dem Vorsitzenden frei in die Hand gegeben: dafs es nur zu diesem Zwecke und nicht etwa zur Lähmung legitimer politischer Taktik verwendet wird, dafür bürgt in genügendem Mafse die Gerechtigkeit, Parteilosigkeit und Mäfsigung des Speaker, dann auch die traditionelle Achtung des Hanses vor den Rechten „fairer“ Opposition. Die Bestimmung ist auch bisher nur sehr selten gehandhabt worden.

3. Nach Standing Order 20 obliegt es dem Vorsitzenden, Mitglieder des Hauses, deren Benehmen eine grobe Verletzung der Ordnung bedeutet, aufzufordern, dafs sie sich sofort für den Rest der Sitzung aus dem Hause entfernen, und zwar soll zur Durchführung dieses Befehles der Serjeant-at-Arms den Verfügungen entsprechend handeln, die er vom Vorsitzenden erhält. Das so ausgewiesene Mitglied hat sich nicht nur aus dem Sitzungssaale, sondern aus dem ganzen Bereiche des Hauses für den Rest des Sitzungstages zu entfernen. Leistet der betreffende Abgeordnete diesem Befehle nicht Folge, so nähert sich der Serjeant-at-Arms und legt ihm die Hand auf die Schulter. Setzt der Abgeordnete auch jetzt noch Widerstand entgegen, so treten auf den Wink des Serjeant mehrere seiner Unterbeamten (Messengers) zur Hilfeleistung herbei. In solchem Falle weicht der zensurierte Abgeordnete regelmäfsig der stärkeren Gewalt (superior force). Zu einem Hinaustragen

widerspenstiger Abgeordneter, wie dies in der französischen Kammer wiederholt vorgekommen ist, hat es das englische Unterhaus bisher noch nicht gebracht. Auch in solchem Falle ist es zulässig, die beharrliche Weigerung, dem Befehle des Speaker Folge zu leisten, als neues und schwereres Delikt aufzufassen, das nun zu der folgenden Mafsregel den Anlafs geben kann[1].

4. Wenn ein Abgeordneter die Autorität des Vorsitzenden offensichtlich mifsachtet oder wenn er die Geschäftsordnung des Hauses durch beharrliche und böswillige Obstruction wider die dem Hause obliegenden Geschäfte oder auf andere Weise mifsbraucht, dann soll der Vorsitzende ein solches Mitglied namentlich nennen und sogleich die Frage über den Antrag stellen, dafs derselbe vom Dienste des Hauses suspendiert werde[2]. Dieser Antrag darf weder amendiert noch debattiert werden. Die Abstimmung selbst ist auch nur eine Form, denn eine Ablehnung dieses Antrages müfste unfehlbar sofortige Demission des Speaker zur Folge haben: ein Ergebnis, das bei seiner völlig parteilosen Stellung auch die jeweiligen Oppositionsparteien niemals herbeizuführen wünschen werden. Im Falle sich solcherlei im Committee ereignet, soll dessen Verhandlung abgebrochen, der Bericht an das Haus erstattet und der Antrag auf Suspension vom Speaker vorgelegt werden. Die Suspension soll, wenn sich dieser Fall bei einem Mitgliede zum erstenmal ereignet, eine Woche lang dauern, im zweiten Falle vierzehn Tage und in jedem späteren Falle einen Monat. Diese zeitliche Bestimmung ist durch Beschlufs vom 13. Februar 1902 gestrichen worden, ohne dafs ein positiver Ersatz dafür in die Geschäftsordnung hineingefügt worden wäre. Daher dauert die Suspension jetzt so lange, bis sie durch Beschlufs des Hauses wieder aufgehoben wird, eventuell bis zum Ende der Session. Jedoch bedeutet die dermafsen verhängte Suspension nicht, dafs das betreffende Mitglied auch von der pflichtmäfsigen Teilnahme an Select Committees zum Zwecke der Beratung

---

[1] Vgl. als eines der zahlreichen Beispiele der neuesten Zeit für Suspension von Abgeordneten den Fall des Iren O'Donnell am 16. October 1902. Hansard (113) p. 82.

[2] Standing Order 20.

von Private Bills entbunden wäre. In der Regel darf diese Prozedur immer nur an einem einzelnen Mitgliede vollzogen werden; nur wenn die obengenannten Handlungen gemeinsam von mehreren Abgeordneten begangen worden sind, können solche Mitglieder auch gemeinsam suspendiert werden. Wird von einem oder dem anderen Mitgliede dem Ausweisungsbefehle nicht Folge geleistet, so kann der Speaker, nachdem er das Haus aufmerksam gemacht hat, dafs Zwangsmafsregeln notwendig seien, die bereits bezeichneten Befehle an den Serjeant-at-Arms ohne weitere Befragung des Hauses zum Zwecke der Anwendung von Gewalt erteilen. Zur Ergänzung dieser Befugnisse des Speaker ist ihm endlich auch durch die neueste Geschäftsordnung das Recht zuerkannt worden, in Fällen schwerer Ruhestörung im Hause die Sitzung entweder auf bestimmte, von ihm anzugebende Frist zu vertagen oder ganz zu schliefsen: beides aus eigenem Entschlusse des Vorsitzenden und ohne Befragung des Hauses. (Standing Order 21.) Alle diese Vorschriften sind aber mit dem ausdrücklichen Vorbehalte gegeben, dafs dieselben nicht bestimmt sein sollen, die dem Hause kraft historischen Gewohnheitsrechtes zustehende Jurisdiction und öffentliche Gewalt wider ein Mitglied in irgend einem Punkte zu derogieren.

Wir gehen nunmehr zu dieser Jurisdiction selbst über, die sowohl geschichtlich als theoretisch genommen die Wurzel vorstellt, aus der das ganze, in den letzten Jahren neuerlich aufgestellte, parlamentarische Strafrecht herausgewachsen ist. Zunächst wollen wir untersuchen, in welcher Form sich diese Jurisdiction ihrer geschichtlichen Entwicklung gemäfs äufsert, sodann wird die Frage zu beantworten sein, wie denn die eigentliche staatsrechtliche Natur dieser Jurisdiction zu definieren ist und in welcher Weise sie mit dem gesamten Rechtssystem zusammenhängt.

Was nun zunächst den ersten Punkt betrifft, so äufsert sich die Gewalt, die das Haus über seine Mitglieder besitzt, in drei Formen: in dem Rechte der Suspension, der Ausstofsung und der Verhaftung der Mitglieder.

Die Suspension vom Dienste des Hauses ist eine in der älteren Parlamentsgeschichte seltene Form der Bestrafung eines Mitgliedes. Sie ist eigentlich nur in der Zeit der Parlamente

Carls I., der Revolution und Carls II.[1] praktisch gewesen. Seit 1692 ist sie nicht mehr verhängt worden, bis im Jahre 1877 der Speaker unter den oben geschilderten Umständen dieses Institut wieder feierlich in Erinnerung gerufen und zur Anwendung gebracht hat. Im Verlaufe der Umgestaltung der Geschäftsordnung in den letzten Jahrzehnten ist sie dann in der vorhin geschilderten Weise neu geordnet und durch ihre ausdrückliche Verknüpfung mit der Befugnis des Speaker, ein Mitglied namentlich zu nennen, ist die Verhängung dieser Strafe, praktisch genommen, dem Vorsitzenden in die Hand gegeben worden. Darin liegt also eine wesentliche Vermehrung der dem letzteren zustehenden Disziplinargewalt.

Die Ausstofsung aus dem Hause ist die schwerste Strafe, die über ein Mitglied verhängt werden kann. Sie wird selten als primäre Strafe, sondern in der Regel als Folge eines durch den ordentlichen Gerichtshof wegen eines Verbrechens über ein Mitglied ausgesprochenen Strafurteiles verhängt. Sie ist der Ausdruck dafür, dafs ein Mitglied durch sein Verhalten, sei es nach gemeinem Rechte strafbar oder nicht, die Befähigung, Parlamentsmitglied zu sein, verwirkt hat, so dafs, wenn das Parlament ein solches Mitglied nicht aus seiner Mitte entfernte, die Unehre auf das Haus selbst fallen würde. May führt als vorgekommene Gründe der Ausstofsung folgendes an: Offene Rebellion wider den König, das nachgewiesene Verbrechen der Urkundenfälschung, des Meineides, des Betruges und Treubruches, der Veruntreuung öffentlicher Gelder, der Unterschlagung, der Bestechung in der Verwaltung eines Richteramtes oder eines anderen öffentlichen Amtes, in der Erfüllung der Pflichten als Mitglied des Hauses, endlich ein Verhalten, das nicht vereinbar ist mit dem Charakter eines Gentleman sowie Unbotmäfsigkeit, Verfassung von Schmähschriften oder anderweitige schwere Beleidigungen, die gegen das Haus selbst verübt worden sind.

In der Regel pflegt das Haus seinen Spruch auf Ausstofsung eines Mitgliedes auf die ihm vorgelegten Strafacten oder auch auf den Befund eines besonderen Committee zu gründen. Auch in neuerer Zeit ist die Ausstofsung wiederholt

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 54 und 55.

über Mitglieder verhängt worden, besonders in solchen Fällen, in denen Abgeordnete, eines Verbrechens beschuldigt, sich ihrem Richter entzogen haben[1].

Was endlich die Verhaftung (Commitment) betrifft, so ist die Anwendung dieser Mafsregel gegen Mitglieder wegen ordnungswidrigen Verhaltens nur einer von den Fällen, in welchen dem Parlamente und jedem von den beiden Häusern diese Form der Ausübung öffentlicher Gewalt nach dem Parlamentsrechte zusteht. Wir haben es also mit einer allgemeinen Befugnis beider Häuser des Parlamentes zu tun, die sich gegen jeden Staatsbürger, nicht blofs gegen die eigenen Mitglieder richten kann. Diese Gewalt steht dem Unterhause kraft unvordenklicher Verjährung zu[2]. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Eigenschaft des Hauses, als der „Grand Inquest of the Nation", als das grofse Rügegericht der Nation zu fungieren, das für alle Communen des Reiches dieselbe Befugnis besitzt, jedermann zum Erscheinen vor seinem Forum aufzufordern, wie nach uraltem Recht jedermann in der Grafschaft vor dem königlichen Assisenrichter und dem sworn inquest of neighbours Rede und Antwort zu stehen hatte. Aus dieser allgemeinen, schon im mittelalterlichen Parlamente feststehenden Anschauung ist das Recht des Hauses und seiner Committees erwachsen, jedermann zu befehlen, dafs er vor der Barre erscheine um Auskunft zu geben oder sich zu verantworten; ferner, falls er sich dessen weigere, ihn zu verhaften[3]. In welcher Weise nun dieses Recht des Hauses ausgeübt wird und durch welche Schranken das Verhaftungsrecht des Unterhauses gegenüber den ordentlichen Gerichten begrenzt erscheint, wird sogleich näher dargestellt werden. Vorher aber mufs die schon oben berührte Frage aufgeworfen werden, auf welchem fundamentalen Rechtsprinzip denn diese Befugnis des Unterhauses beruhe und wie dieselbe mit der

[1] Vgl. May, p. 55 und 56 und die daselbst aus drei Jahrhunderten angeführten Fälle, die bis in die jüngste Gegenwart reichen.

[2] „Immemorial usage"; wie May sagt, sind tausend Fälle der Ausübung dieses Rechtes allein zwischen 1547 und 1850 beurkundet. Parl. Pract. p. 62 Anm.

[3] Vgl. die zahlreichen Fälle im Index zu den Journalen des Hauses vol. I. s. v. „Privilege" No. 387—442.

Stellung des Parlamentes im ganzen System des englischen Staatsrechtes zu vereinbaren ist.

Hier mufs nun auf das, was oben in betreff des Begriffes des Privilege gesagt worden ist, zurückgegriffen werden [1]. Wenn auch, wie dort angeführt wurde, dem House of Commons niemals die Stellung eines Gerichtshofes eingeräumt worden ist, so hat sich doch durch den Zusammenschlufs desselben mit dem Magnum Concilium Baronum zu einem hohen Parlamentshofe eine bestimmte, allerdings niemals mit prinzipieller Strenge durchgeführte Jurisdiction des Unterhauses als Folge seiner staatsrechtlichen Entwicklung herausgebildet. Wir wissen, dafs das House of Lords immer als ein vollberechtigter Gerichtshof angesehen worden ist, wie es ja auch heute die Form bietet für das oberste Tribunal Englands. Allerdings ist auch das Oberhaus kein Gerichtshof, wenn es in legislativer Eigenschaft arbeitet; und seit mehr als einem Menschenalter sind die nichtrichterlichen Peers von jeder Teilnahme an der judiziellen Function des Oberhauses losgelöst. Das Unterhaus aber ist trotz der wiederholt in dieser Richtung erhobenen Ansprüche nie als vollberechtigter Gerichtshof angesehen worden; es ist, auch bis zur Gegenwart, wie die englische Rechtssprache das ausdrückt, kein allgemeiner Court of Record. Der beste Beweis dafür liegt in der Tatsache, dafs das englische Unterhaus bis in die neueste Zeit hinein nicht die Befugnis besessen hat, den Eid abzunehmen, wie dies jedem Richter zusteht. Dennoch besitzt, wie wir gesehen haben, das Unterhaus eine bestimmte richterliche Competenz: insofern nämlich eine solche und die damit verbundene Executivgewalt erforderlich ist zum Schutz des Parliamentary Privilege, des Sonderrechtes des Parlamentes. Damit ist dem Unterhause öffentliche Gewalt in bestimmtem Ausmafse verliehen worden, wie sie eigentlich sonst nur den zur Rechtsprechung berufenen „Räten der Krone“ (Councils) zuteil geworden. Man kann auch sagen, die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsgedankens hat sich im Unterhause in der Richtung vollzogen, dafs dieser höchsten gesetzgebenden Körperschaft auch einige Attribute der richterlichen Gewalt, beschränkt auf den Rechtskreis seiner

[1] Vgl. oben S. 40 ff., 414—417.

autonomen Satzungen und Verfügungen, zuerkannt worden sind. Das äufsert sich am klarsten darin, dafs das Verbrechen der Gehorsamsverweigerung gegen ein Gericht (Contempt of Court) auch auf das Verhalten des Staatsbürgers gegenüber den Befehlen des Unterhauses und deren Vollstreckung durch die Beamten des Hauses ausgedehnt erscheint. Und wenn Erskine May sagt[1], dafs das Verhaftungsrecht der wahre Kern des parlamentarischen Privilege sei, so scheint, wenn es überhaupt gestattet ist, gegenüber einer Autorität wie May eine abweichende Meinung zu äufsern, richtiger, wenn man in dieser Ausdehnung des Contempt of Court auf das Unterhaus den Eckstein des Privilege erblickt. Denn dadurch ist nach englischer Rechtsanschauung das Unterhaus als ein Gericht insoweit anerkannt, dafs es nun Jeden zwingen kann, vor ihm zu erscheinen und Rede und Antwort zu stehen. Das Recht der Inhaftnahme als Zwangsmittel ist nur die notwendige Folge des ersteren Prinzipes.

Aus diesen beiden Grundtatsachen, der rechtlichen Subsumption des Bruches der Parlamentsprivilegien unter den Begriff des Contempt of Court und der damit documentierten Auffassung vom House of Commons als einer in bestimmten Fällen mit richterlicher, i. e. öffentlicher Gewalt begabten Körperschaft, ist das ganze historische Disziplinar- und Strafrecht des Unterhauses gegenüber seinen Mitgliedern erwachsen.

Darin liegt aber, ganz allgemein betrachtet, der feste Anknüpfungspunkt für die Ausbildung der Geschäftsordnung überhaupt. So wie jedes der englischen Gerichte seit unvordenklicher Zeit und heute noch befugt ist, durch autonome Regelung, durch seine eigenen „Rules", das Verfahren vor seinem Forum zu regulieren, ebenso regelt das Haus der Gemeinen seine Tätigkeit durch Normen und Formvorschriften, die es sich völlig autonom erteilt. Und wie nicht nur die Parteien, sondern auch die Richter in den Gerichtshöfen durch jene Rules gebunden sind[2], ebenso sind auch hier die einzelnen

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., ch. V. p. 66.

[2] Aus diesen Rules schöpft das englische Zivilprozefsrecht einen grofsen Teil seiner Normen.

Mitglieder an das gebunden, was die Gesamtheit des Hauses als Körperschaft zur Richtschnur für die Form des parlamentarischen Tuns aufgestellt hat.

Diese Auffassung wird durch einen weiteren Gedanken bestärkt. Nur dadurch kann ein Gericht in Form Rechtens sein Urteil gewinnen, dafs es jeden der Beteiligten zwingen kann, nicht nur die Gesetze zu befolgen, sondern auch die zur Leitung der Verhandlung und Sicherung der Ordnung vom Gerichte ausgehenden Verfügungen. Ebenso mufs das Unterhaus kraft seiner quasi-richterlichen Stellung jedes Mitglied zum Gehorsam gegen die Verfügungen des Vorsitzenden zwingen können, es mufs imstande sein, seine Mitglieder zur Befolgung der Regeln der Geschäftsordnung zu verhalten. Denn auf diesem Gehorsam beruht ja allein die Möglichkeit des Zustandekommens eines Körperschaftswillens. Eine solche Willensbildung ist nämlich nur möglich, wenn der Einzelne, so sehr er von der Willensrichtung der Mehrheit abweichen mag, sich doch immer als Glied der Körperschaft fühlt und demgemäfs vor allem die zur Bildung eines körperschaftlichen Willens geschaffenen Formen und Vorschriften respectiert, ihre Anwendung nicht unmöglich macht, vielmehr den in diesen Vorschriften und Formen verkörperten Willen der Gesamtheit auch für sich als bindend anerkennt. Das ganze historische Disziplinar- und Strafrecht des Unterhauses beruht auf diesem Gedanken, aus dem heraus auch die ursprünglich nur geringe und stets nur abgeleitete Gewalt des Speaker über die Mitglieder des Hauses zu erklären ist.

Dafs die neueste Geschäftsordnung hierin von der althergebrachten Ordnung weit abgewichen ist und den Speaker zu einem machtvollen Präsidenten gemacht hat, haben wir oben erfahren. Immer ist aber auch heute noch der Wille des Hauses die einzige rechtliche Begründung für die Ausübung von öffentlicher Gewalt gegen ein Mitglied und auch alle vermehrten Befugnisse des modernen Vorsitzenden sind von der Vorstellung getragen, dafs sie ausnahmslos im Auftrage des Hauses und unter stillschweigendem, begleitendem Consens der Commons geübt werden.

Nunmehr sind aber auch die Grenzen der Strafgewalt des Unterhauses leicht zu erkennen. Haben wir oben festgestellt,

dafs der Privilegialcharakter aller Bestimmungen über die Jurisdiction des Unterhauses überhaupt schon die strengste Einhegung dieser Gerichtsbarkeit innerhalb der durch ihren speziellen Zweck gesetzten Grenzen bedeutet, so gilt dieser Grundsatz auch in bezug auf die Unterordnung der Mitglieder unter die Strafgewalt des Hauses. Die Aufrechterhaltung der zur Existenz des Hauses als Körperschaft sowie zu seiner regelmäfsigen Function notwendigen Ordnung ist der einzige Grund aller disziplinären Zwangsgewalt gegen die Mitglieder; darüber hinaus kann und soll diese letztere nicht gehen. Das tritt am deutlichsten hervor in dem stärksten Rechte des Unterhauses, in seiner Befugnis zur Ausstofsung eines Mitgliedes. Der berühmte Fall des John Wilkes lehrte das Unterhaus die Grenzen seiner Macht in der Ausübung dieser gefährlichen Befugnis am besten kennen. Damals trat zu Tage: das Haus kann ein Mitglied aus seinen Reihen entfernen, aber es kann ihm nicht das Recht der Wählbarkeit nehmen. Denn diese sowohl wie das Recht der Wähler, einen beliebigen, mit dem passiven Wahlrechte ausgestatteten Mitbürger ins Unterhaus zu entsenden, beruhen beide auf dem Gesetze; das geltende Gesetz ist aber auch für das Unterhaus eine unübersteigliche Schranke. Nur das Parlament kann, und zwar auch nur wieder durch ein formelles Gesetz, durch einen Act of Parliament, das bestehende Recht aufser Kraft setzen. Nicht aber vermag dies einer der legislativen Factoren durch einen einseitigen Beschlufs.

Eine weitere Frage ist die durch das gemeine Recht und die Competenz der ordentlichen Gerichte gegenüber der Gerichtsbarkeit des Parlamentes gezogene Schranke. Naturgemäfs ist es das allgemeine Recht beider Häuser des Parlamentes zur Verhaftung im Falle eines Privilegienbruches, von dem aus die bevorrechtete Stellung des Parlamentes in diesem Punkte am ehesten zu schwierigen Conflicten mit dem gemeinen Rechte und den Gerichten führen mufs. Zwar erstreckt sich die Rechtswirkung der Habeas-Corpus Acte, wie auf alle Organe, die Staatsbürger in Haft halten, so auch auf den Serjeant-at-Arms des Unterhauses und es ist feststehender Rechtsbrauch, dafs dieser auf Befehl des Hauses die durch Writs of Habeas Corpus von dem ordentlichen Gerichtshof ein-

geforderten Berichte erstattet: aber es steht den Gerichten nicht zu, die Gründe der Inhaftnahme zu überprüfen, wenn sie auf Grund eines formell rechtmäfsigen Warrant des Speaker erfolgt und prima facie klar ist, dafs die Verhaftung wegen Privilegienbruches oder Contempt of Court geschehen war[1]. Die Haft endet mit der Schliefsung der Session oder Auflösung des Hauses.

Dafs ferner das Recht des Unterhauses, seine Mitglieder im Falle unbotmäfsigen Verhaltens zu verhaften und gefangen zu halten, heute noch gerade so besteht, wie vor Jahrhunderten, zeigt handgreiflich die Existenz eines Parlamentskerkers, der auch in dem neuen Parlamentsgebäude nicht fehlt. In den verworrenen Kämpfen des atheistischen Eidverweigerers Bradlaugh ist durch dessen zeitweilige Verhaftung die Befugnis des Unterhauses, über ein widerspenstiges Mitglied Verwahrungshaft zu verhängen, in unseren Tagen neuerdings praktisch geübt worden. Selbstverständlich gilt auch gegenüber Mitgliedern des Hauses derselbe Grundsatz in bezug auf die Dauer der Haft, wie gegenüber anderen Staatsbürgern: mit der Schliefsung des Hauses erfolgt auch hier unbedingt die Freilassung, wenn sie nicht früher schon erfolgt ist, da das Parlament regelmäfsig nur auf unbestimmte Zeit zu verhaften pflegt.

Dieses ganze, durch Jahrhunderte fortgebildete und aufrechterhaltene parlamentarische Strafrecht bildete nun die feste Grundlage, von der aus man im Unterhause die Bekämpfung der Obstruction unternahm, als sich diese schwerste Störung der parlamentarischen Ordnung, scheinbar in legaler Ausnützung der Formen des Verfahrens, im Hause mächtig erhoben hatte. Es war daher keineswegs ein parlamentarischer Staatsstreich, was der Speaker Brand in der denkwürdigen Sitzung vom 3. Februar 1881 zur Abwehr der Obstruction vorkehrte; wenn auch äufserlich zweifellos die Form verletzt werden mufste. Denn, wie schon oben hervorgehoben wurde, die Redefreiheit ist gleich allen anderen Privilegien des Parlamentes ein „zum Wohle des Gemeinwesens" bestehendes Recht, nicht eine absolute, abstracte Befugnis. Ihre mifsbräuchliche

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract. p. 68 und die daselbst angeführten Präzedenzfälle.

Ausnützung verstiefs ebenso gegen positives Recht, wie etwa fortgesetzte Störung der Funktion eines anderen hohen Gerichtshofes. So ist — um es paradox auszudrücken — gerade die bewufste Obstruction mit ihren Redefluten oder sonstiger schrankenloser Ausnützung der parlamentarischen Initiative ein Delict wider die Redefreiheit in dem Sinne, der letzterer historisch und natürlich innewohnt: nämlich als wichtigstes Mittel zur verfassungsmäfsigen Erfüllung der höchsten Aufgaben des Gemeinwesens zu dienen[1]. Darum bedeuten also die gegen die Obstruction gerichteten scharfen Strafmafsregeln des Unterhauses nicht im entferntesten eine Neuerung, sondern nur eine Wiederbelebung guten alten Rechtes, das in der ältesten und elementarsten Auffassung vom Wesen des Parlamentarismus wurzelt. Auch in diesem Betracht zeigt sich die wunderbare Continuität in der Entwicklung der fundamentalen Institutionen des englischen Staates.

Geschichtliches.

Die Hauptgrundsätze, die auch gegenwärtig noch die Ordnung der Debatte regeln, sind durchwegs althistorisches Recht. Gerade in diesem Punkte zeigt sich, wie früh in England die unzerstörbaren Grundbedingungen der Repräsentativverfassung richtig verstanden, wie mit geradezu instinctiver Sicherheit die für die körperschaftliche Form staatlicher Arbeit unentbehrlichen Regeln, Formen und Conventionen geschaffen worden sind. Die meisten von diesen Normen sind in Gestalt von Resolutionen des Hauses während der Parlamente Jacobs I. und Carls I. niedergelegt worden. Aber ein Blick in die uns erhaltenen Parlamentsberichte des 16. Jahrhunderts läfst aus der geordneten methodischen Führung der Verhandlungen erschliefsen, dafs auch hier in der Mehrzahl der Fälle nur alte Gewohnheit später declaratorisch formuliert worden ist. Die Grundlinien der Redeordnung finden sich schon in aller Schärfe bei Hooker gezogen. „Wenn ein Mitglied zu einer Bill spricht und von der Sache abschweift, soll er daran erinnert werden, aber nur vom Speaker und von keinem anderen, und dann soll er zur Sache sprechen“[2]. „Wenn eine Bill zur Lesung kommt und es erheben sich mehrere zur selben Zeit, um das Wort zu ergreifen, und es kann nicht festgestellt werden, wer sich zuerst erhoben hat, dann soll der Speaker bestimmen, wer reden

[1] Es bedarf wohl kaum der Bemerkung, dafs mit dieser streng parlamentsrechtlichen Auffassung der Obstruction diese als politisches Phänomen keineswegs erschöpfend oder gerecht beurteilt wäre. Darüber wird im Schlufsabschnitte noch einiges zu sagen sein.

[2] Mountmorres, p. 148.

darf"[1]. „Jeder soll Freiheit der Rede haben und frei seine Ansicht und Meinung zu irgend einer Frage kundgeben und jeder soll Freiheit haben, zum Wohle von Fürst und Gemeinwesen zu beantragen, was er will; aber wenn einer einmal zu einer Bill gesprochen, so darf er nicht ein zweitesmal dazu das Wort ergreifen"[2]. „Und jeder, der spricht, soll aufstehen und sein Haupt entblöfsen und dann mit allem Respect, Ernst und geziemendem Ausdruck seine Meinung kundgeben; wenn es aber zur Abstimmung kommt, soll jeder sitzen, weil er dann Richter ist"[3].

Das Parlament von 1604 ist auf dem Gebiete der Debatteordnung besonders fruchtbar gewesen. Der Hauptgrundsatz des englischen Debatterechtes, dafs zu jedem einzelnen Stadium einer Bill jeder Abgeordnete nur einmal das Wort erlangen könne, wurde ausdrücklich eingeschärft und auch für den Fall der Ausdehnung der Debatten über mehrere Tage, die jetzt häufig zu werden begann, festgestellt; ferner vorgeschrieben, dafs zu Beginn der Beratung einer Bill bei gleichzeitigem Erheben mehrerer Mitglieder der Contraredner zuerst gehört werden solle[4]. Dennoch scheint in der Folge noch öfter gegen diese Vorschriften gesündigt worden zu sein, denn Hatsell berichtet, dafs erst Speaker Onslow die Zügel der Debatte fest angezogen habe, deren unnötige Verlängerung durch Verletzung jener Grundregeln zu einem offensichtlichen Schaden gediehen war.

Nachfolgend seien nur noch einige durchwegs in die erste Hälfte des 17. Jahrhunderts fallende Vorschriften des Hauses in betreff der Debatte angeführt. Daraus wird sich ersehen lassen, wie eifrig das Haus in jener Zeit dafür besorgt war, die Vorschriften über die Debatten auszubilden und aufrechtzuerhalten.

H. of C. Journals, I. p. 177, 950: Speaker to suppress any qui digreditur in materia.

H. of C. Journals, I. p. 691: To silence members interrupting order for taking certain business into consideration.

H. of C. Journals, I. p. 1720, 946, 423: „Wenn irgend ein Mitglied ungehörig spricht oder nicht zur Sache redet, die in Verhandlung steht, so ist es im Sinne der Vorschriften des Hauses, dafs Mr. Speaker ihn unterbreche und den Wunsch des Hauses einhole, ob es ihn weiter anhören wolle."

Eine sehr weise Resolution, von der man leider nicht sagen kann, dafs sie im Unterhause oder in irgend einem anderen Parlamente verwirklicht worden ist, lautet: „Mitglieder, die überflüssiges Zeug oder ermüdende Reden (tedious speech) zum Besten geben, können vom Speaker zur Ordnung gerufen werden"[5].

Die Grundregel parlamentarischer Verhandlung, dafs jede einzelne Debatte zu Ende geführt werden müsse, ehe eine neue beginnen darf,

---

[1] Mountmorres, p. 118.
[2] Mountmorres, p. 116, 140.
[3] Mountmorres, p. 149.
[4] Beschlufs vom 4. Juni 1604 und 23. Juni 1604; Hatsell, II. p. 96, 97.
[5] H. of C. Journals, I. p. 175, 498.

wird 1640 mit aller Schärfe formuliert: „Declared that when a business is begun and in debate, if any man rise to speake to new business, any member may but Mr. Speaker ought to interrupt him"[1].

Nicht minder sind schon in den Parlamenten der Tudors und Stuarts die allgemeinen Vorschriften für die Ordnung im Hause fixiert. 1562 schon heifst es: „Befehl, dafs jeder Abgeordnete, der nach dem Gebete, das um 8 Uhr früh stattfindet, in das Haus kommt, vier Pence in die Armenbüchse zu zahlen hat"[2].

Wenig später ergeht ein Beschlufs, der zeigt, wie auch die traditionelle Höflichkeit im Unterhause ihre festen statutarischen Grundlagen hat: „Mr. Speaker und der Rest des Hauses sollen nach Schlufs der Sitzung sich erheben und in artiger und höflicher Weise (comely and civil sort) sich hinausbewegen und dabei eine Verbeugung machen"[3]. Solche Vorschriften scheinen aber auch nötig gewesen zu sein. Heifst es doch ganz grimmig in einem Beschlusse derselben Zeit[4]: „Alle Abgeordneten, die am Ende der Sitzung sich vor dem Speaker hinausdrängen, sollen vor die Barre des Hauses geladen werden." Wiederholt wird in der Zeit vor der Revolution die Regel eingeschärft: „dafs Mr. Speaker zuerst aus dem Hause zu gehen habe und die Mitglieder ihm dann folgen sollen"[5].

Das Verhalten der Mitglieder im Hause selbst wird genau geregelt. So heifst es in einem Beschlusse von 1644: „Ordered that no member do presume to go over the seats or cross the House or discourse or whisper during the sitting of the House to the disturbance thereof or read any printed book in the House and that such member so offending pay 12 d to the Poor Box"[6]. Es wird ferner verboten, in den Eingängen des Verhandlungssaales zu stehen[7].

In den Parlamenten nach der zweiten Revolution scheint die Disziplin stark gelockert gewesen zu sein. So wird denn 1693 feierlich beschlossen: „Zu dem Zwecke, dafs alle Debatten in diesem Hause ernst und ordnungsmäfsig stattfinden sollen, wie es einer so grofsen Versammlung geziemt, und dafs alle Unterbrechungen verhütet werden, sei hiermit verordnet und erklärt, dafs kein Mitglied dieses Hauses es wagen soll, irgend welchen Lärm zu machen oder Störung zu verursachen, während ein anderes Mitglied die Debatte in Ordnung führt oder während eine Bill oder andere Sache gelesen wird; und im Falle solchen Lärmens oder solcher Störung hat der Speaker das betreffende Mitglied mit Namen aufzurufen und jede solche Person soll dem ernsten Mifsfallen und der Zensur des Hauses unterliegen"[8].

---

[1] H. of C. Journals, II. p. 25.
[2] H. of C. Journals, I. p. 64.
[3] H. of C. Journals, I. p. 118.
[4] H. of C. Journals, I. p. 541.
[5] H. of C. Journals, I. p. 834, 925, 1042.
[6] H. of C. Journals, IV. p. 50.
[7] H. of C. Journals (1614), I. p. 487, II. p. 318.
[8] H. of C. Journals, XI. p. 66.

Aus derselben Zeit wird ein Beschlufs gemeldet, wonach das Haus eine Revision seiner Ordnungsvorschriften vorgenommen hat: „Resolved to consider the ancient orders of the House such as are for the better decency and orderly sitting in the House“[1].

Eine Reihe von Resolutionen gab endlich dem Speaker Vollmacht, alle unparlamentarischen und verletzenden Ausdrücke zu rügen. Hatsell führt diese Beschlüsse auf: zahlreiche Verbote der Besprechung früherer Beschlüsse des Hauses, der persönlichen Invectiven gegen Mitglieder, der respectwidrigen Erwähnung des Souveräns, des Zischens und Störens während der Debatte, des Schreiens im Verhandlungssaale usw[2].

Was nun die Handhabung der Disziplinarvorschriften betrifft, so würde es viel zu weit führen, auch hier auf einzelne Fälle einzugehen. Nur einige Beispiele mögen angeführt werden.

Zum 6. August 1625 heifst es in dem Journal des Hauses: „Ein Mitglied, das ausgesprochen hatte, es seien sehr bittere Invectiven in der Debatte gefallen und sehr unzeitgemäfse Reden gehalten worden, wird vor die Barre des Hauses geladen und der Beschlufs gefafst, dafs er niederknien solle an der Barre und der Speaker ihn wissen lasse, das Haus habe gerechten Anstofs an seinen Worten genommen und deshalb sei er verhaftet und vom Serjeant in Gewahrsam zu halten, solange das Haus es wünscht“. Am nächsten Tage, als er sich unterwarf, wurde er freigelassen[3].

Am 9. Mai 1626 wird auf Grund einiger vom Abg. Dyett gesprochenen Worte beschlossen, „dafs seine Rede gerechten Anstofs gegeben habe und dafs er daher during pleasure verhaftet werde.“ 16. November 1640: „A member disobeying the House, being several times commanded to withdraw, is called to the Bar, and on his knees, submits to censure“[4].

Als Beleg für die Ausbildung des Rechtes zur Verhaftung sei schliefslich nachfolgender Beschlufs des Hauses angeführt: (1642) „Declared, that neither the Court of Kings Bench nor any other court has cognizance or jurisdiction touching the committment of persons comitted by Order of both or either House of Parliament or by authority, derived from either of the said Houses.“ House of Commons Journals, II. p. 960.

Über den Eindruck, den die Verhandlungen des Hauses im Jahre 1782 machten, gibt Karl Philipp Moritz einen sehr anschaulichen Bericht in seinem Buche: Reisen eines Deutschen in England (Neuausgabe 1903), S. 29—36.

---

[1] H. of C. Journals, IX. p. 296 u. 297.
[2] Hatsell, II. p. 221—224.
[3] Parry, p. 303.
[4] Parry, p. 310, 343.

Zehnter Abschnitt.

Der legislative Prozefs.

Erstes Kapitel.

Beratung von Public Bills im Unterhause[1].

Die Form der Bills, die Unterscheidung der verschiedenen Classen derselben sowie die geschichtliche Entwicklung dieser letzteren ist bereits oben zur Genüge erörtert worden; im nachfolgenden soll nun versucht werden, zu zeigen, in welcher Weise ein Act of Parliament geschäftsordnungsmäfsig zustande kommt.

Der erste Schritt ist die Einbringung einer Bill. Dasjenige Mitglied, welches die Bill einbringt, gilt für den weiteren Entwicklungsgang des Verfahrens über die Bill als der Vormund des Gesetzentwurfes im Hause, dem als solchem die constante Fürsorge für alle im Interesse der Bill vorzunehmenden Schritte des Verfahrens obliegt[2].

Wie nun schon wiederholt bemerkt worden, ist seit langem und vollends in der Gegenwart die private Initiative in der Gesetzgebung auf ein Minimum eingeschränkt zugunsten einer umfassenden und unablässigen Tätigkeit der Regierung in Bezug auf Entwerfen von Gesetzen. Die meisten Bills werden vom Government eingebracht und nur sehr wenige von Private Members initiiert. In früherer Zeit sind Bills häufig in Select Committees des Hauses entstanden: der Chairman, der den Report erstattete, wurde dann gewöhnlich vom Hause beauftragt,

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 433—491; Manual, p. 131—160.

[2] Der englische Ausdruck dafür lautet: The Member, who is responsible for the Bill, oder: „who is in charge of the Bill.“

auf Grund dieses Report eine Bill einzubringen. Dieses Verfahren ist vollständig außer Gebrauch gekommen. Vollends obliegt es ausschliefslich der Regierung, die Anregungen, welche durch Royal Commissions, die im 19. Jahrhundert vorherrschende Form der Untersuchung von Verwaltungszuständen, gegeben werden, in Gestalt von Gesetzentwürfen zu verwerten.

Die Einbringung einer Bill erfolgt formell entweder auf Grund einer Order des Hauses oder ohne eine solche. Der erstere Modus, demzufolge vor der Einbringung der Bill das Haus hierzu um Erlaubnis durch besonderen Antrag gebeten werden mufs, ist der seit Jahrhunderten üblich gewesene Vorgang. Die Standing Order 31 vom 17. Februar 1902 hat jedoch verfügt, dafs ein Mitglied nach vorgängiger Anzeige Bills auch ohne Stellung eines Antrages auf Gewährung der Erlaubnis einbringen könne[1]. Dadurch sollte die formale Prozedur abgekürzt werden. Beide Verfahrensarten bestehen gegenwärtig nebeneinander. Das neue abgekürzte wird hauptsächlich für Bills nicht-offizieller Mitglieder sowie minder wichtige Regierungsbills benutzt. Es ist aber unzulässig in allen denjenigen Fällen, in welchen gemäfs der Geschäftsordnung die Erlaubnis zur Einbringung einer Bill durch ein Committee des ganzen Hauses erteilt werden mufs, also bei allen mit finanzieller Belastung des Volkes verknüpften Gesetzentwürfen. Wird das alte Verfahren gewählt, so mufs der Tag, an welchem die Bitte zur Erlaubnis der Einbringung gestellt werden soll, vorher durch schriftliche Anzeige bekanntgegeben werden. An diesem Tage wird der Antrag eingebracht und von dem Antragsteller durch eine Auseinandersetzung des Gegenstandes der Bill vertreten. Eine wirkliche Debatte ist aber nur dann zulässig, wenn dem Antrage auf Erteilung der Erlaubnis an und für sich Opposition

---

[1] Dieses Verfahren wird Einbringung „under the Ten Minutes Rule“ genannt. Hierbei wird nur das die Bill einbringende Mitglied sowie ein Redner von der Opposition zum Worte gelassen. Dieser Modus wurde im Unterhause in bewufster Nachahmung der im House of Lords längst bestehenden Praxis eingeführt. Die Abkürzung liegt in der Einschränkung der Debatte und darin, dafs das Stadium der „Motion of leave to bring in a Bill“ wegfällt, somit die Bill sogleich eingebracht wird und sofort zur ersten Lesung gelangt. Vgl. Rede des Premierministers Balfour vom 31. Januar 1902, Entscheidung des Speaker (1902) Hansard (125) p. 1166.

gemacht wird. In der Regel ist es nur bei grofsen Regierungsmafsregeln üblich, dafs der betreffende Fachminister schon in diesem Stadium in zusammenfassender Weise den Inhalt des Gesetzentwurfes, den zuzulassen das Haus ersucht wird, auseinandersetzt. Aber auch in diesem Falle findet keine Debatte statt, es sei denn, dafs der Antrag auf Erlaubniserteilung selbst bekämpft wird. Das ist nun bei der grofsen Masse von Bills natürlich nicht der Fall. Daher geht dieses Stadium des gesetzgeberischen Prozesses in der Regel aufserordentlich schnell und ohne Schwierigkeiten vorüber. Dennoch kommt es immer wieder vor, dafs schon in diesem Augenblicke die Opposition gegen eine Mafsregel oder gegen die Regierung überhaupt einsetzt, und dies geschieht dann durch Stellung eines feindseligen Amendement zu dem Antrage auf Erteilung der Erlaubnis. Es ist wiederholt vorgekommen, dafs gerade solche Anträge von bedeutenden politischen Consequenzen begleitet waren [1]. Von diesen immerhin seltenen Fällen abgesehen ist aber das Ganze nur eine Formalität. Die Erlaubnis wird erteilt und der Tag bestimmt, an welchem die Bill selbst eingebracht werden und zur ersten Lesung gelangen soll.

Die Einbringung einer Bill erfolgt sodann mit einer gewissen Feierlichkeit. Der Antragsteller der Bill geht auf die Frage des Speaker von seinem Platze bis an das Ende des Hauses, bis an die Barre. Dort ruft ihn der Speaker mit Namen, worauf er mit den Worten zu antworten hat: „Eine Bill, Sir!" Und nun fordert der Speaker ihn auf, die Bill heraufzubringen. Alsdann trägt der Antragsteller den Gesetzentwurf bis zum Tische des Hauses und übergibt ihn dem Clerk, der den kurzen Titel vorliest. Damit gilt die Bill als empfangen und das Haus in den Besitz des Gesetzentwurfes gekommen. Diese Form wird unweigerlich selbst bei Regierungsvorlagen auch heute noch eingehalten [2].

---

[1] So fiel im Jahre 1852 das Cabinet Derby über ein Amendement zu dem von der Regierung eingebrachten Antrage auf Gestattung der Einbringung einer Militia Bill. Vgl. bei May, Parl. Pract., p. 437, 438 verschiedene andere Beispiele.

[2] Es ist absolut nicht erforderlich und auch nicht üblich, dafs das Mitglied, welches die Bill auf den Tisch des Hauses legt, damit wirklich

Nachdem die Bill auf solche Weise vom Hause empfangen worden, findet sogleich die erste Lesung statt und in Verbindung damit ergeht Verfügung, dafs die Bill gedruckt werde. Beides sind heute reine Formalitäten. Eine Debatte sowie Abstimmungen über die beiden formellen Beschlufsfragen auf Drucklegung und erste Lesung sind längst aufser Gebrauch gekommen und gegenwärtig ist dies überdies durch die Standing Orders ausdrücklich bestätigt. Wird eine Bill nach der neuesten Bestimmung der Geschäftsordnung ohne vorgängige Erlaubnis eingebracht, so gilt gemäfs der Standing Order 31 zugleich mit der Einbringung auch die erste Lesung für vollzogen und damit auch die Verordnung des Hauses gegeben, dafs die Bill in Druck gelegt werde. Früher wurde bei der ersten Lesung die Bill durch den Clerk tatsächlich vorgelesen und sodann vom Speaker inhaltlich in kurzem Vortrag erläutert. Davon rührt auch der alte und längst in alle continentalen Parlamente übergegangene Ausdruck „Lesung eines Gesetzentwurfes“ her. Alles das ist längst aufgegeben. Heute genügt die Verlesung des Titels durch den Clerk, und Versuche, die gemacht wurden, zum Zwecke der Obstruction wirkliche Lesungen von Gesetzentwürfen im Unterhause zu erzwingen, sind vom Speaker kurzerhand abgelehnt worden.

Sogleich bei der ersten Lesung wird regelmäfsig von dem für die Bill verantwortlichen Mitgliede der Tag angegeben, an welchem die zweite Lesung stattzufinden hat. Damit erscheint die Bill auf die Tagesordnung jenes Sitzungstages und aller nachfolgenden gestellt, bis der Prozefs der zweiten Lesung vollendet ist. „Die zweite Lesung“, sagt May, „ist das wichtigste Stadium, durch welches die Bill hindurchgehen mufs. Denn jetzt ist ihr prinzipieller Inhalt in Frage und mufs durch ein

---

den vollständigen Gesetzentwurf vorlege. Vielmehr ist hierfür folgendes Verfahren eingerichtet. Sobald ein Mitglied eine Bill einzubringen wünscht, verlangt es vom Public Bill Office des Hauses ein Formular, die sogenannte Dummy Bill, auf welchem der Titel der Bill verzeichnet wird, so wie er dann im Protokolle erscheinen soll, und auf welchem der Name oder die Namen der Mitglieder, die den Gesetzentwurf einbringen, enthalten sind. Das ist das Document, das er auf den Tisch des Hauses legt. Der Gesetzentwurf selbst wird später dem Public Bill Office eingereicht, damit dort die Drucklegung und Zirculation veranlafst werde.

Votum des Hauses bewilligt oder verneint werden. Dennoch ist es nicht regelrecht, bei dieser Gelegenheit die einzelnen Paragraphen eines Gesetzentwurfes zu discutieren. Das Mitglied, das mit dem betreffenden Gesetzentwurfe betraut ist, stellt den Antrag, dafs die Bill ein zweites Mal gelesen werde, und nimmt mit diesem Antrage die Gelegenheit wahr, das Wesen der Bill auseinanderzusetzen.“ Auf diese prinzipiellen Fragen allein soll die Discussion beschränkt bleiben und nicht zu einer Kritik anderer, etwa gleichzeitig dem Hause vorliegender, damit in Zusammenhang stehender Bills ausgedehnt werden. Bei der zweiten Lesung pflegten in früherer Zeit die Advocaten als Vertreter bestimmter, durch die Bill berührter Interessen zu Plaidoyers vor der Barre des Hauses zugelassen zu werden. Prinzipiell sollen Public Bills immer nur von Mitgliedern des Hauses, und zwar vom Gesichtspunkte des allgemeinen, öffentlichen Interesses aus discutiert werden; die Vertretung individueller Parteiinteressen finden in den an das Haus gebrachten Petitionen ihren Ausdruck. Dennoch hat das Haus in früheren Zeiten oft Vertretung solcher Interessen durch die Interessenten selbst oder deren Rechtsanwälte zugelassen. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ist aber dieser Gebrauch obsolet geworden [1].

Es ist nun nicht üblich, die Opposition gegen eine Bill durch einfach verneinendes Votum gegenüber dem Antrage auf zweite Lesung zum Ausdrucke zu bringen, sondern durch Herkommen ist eine andere Form zu diesem Zwecke ausgebildet. Es wird nämlich ausnahmslos einfach ein formales Amendement des Inhaltes gestellt, dafs in dem Antrage auf zweite Lesung an Stelle des Wortes „jetzt“ die Worte in „drei Monaten“ oder „in sechs Monaten“ hinzugefügt werden, so dafs der Antrag lautet: „Antrag, dafs die Bill von jetzt in drei (oder sechs) Monaten gelesen wird.“ Hierbei gilt als Voraussetzung, dafs nach drei, resp. sechs Monaten die Session längst geschlossen sein wird. Diese Annahme wird auch dann aufrechterhalten, wenn die Session tatsächlich über jenen Termin hinaus dauert, d. h., eine Bill, die durch die Annahme eines solchen Amendement auf drei oder sechs Monate verschoben erscheint,

---

[1] Vgl. May, Pact. Pract., p. 450; Clifford, History of Priv. Bill Legislation II.

gelangt auch dann nicht mehr zur zweiten Lesung, wenn jener Termin wirklich innerhalb der Session erreicht würde[1]. Es wird hierbei der Gesichtspunkt festgehalten, dafs das Haus die zweite Lesung schon angeordnet habe und man daher vermeiden müsse, sich mit dieser Verordnung des Hauses direct in Widerspruch zu setzen.

Auf jeden Fall gilt also die Annahme eines solchen Amendement als völlige Ablehnung der Bill und das drückt sich darin aus, dafs auf keinen Fall mehr eine solche zweite Lesung auf das Arbeitsprogramm des Hauses gesetzt wird.

Daneben gibt es auch andere, weniger einschneidende Methoden, die zweite Lesung einer Bill zu verhindern: nämlich Amendements, die in irgend einer Form ein der Bill entgegengesetztes Prinzip oder den Wunsch nach vorgängiger Feststellung bestimmter Tatsachen vor Vornahme der zweiten Lesung oder sonstwie diese letztere verzögernde Schritte beantragen. Der Effect solcher Amendements im Falle ihrer Annahme ist ein anderer, als der des Antrages auf Lesung in drei oder sechs Monaten. Dadurch wird nämlich die Lesung der Bill nur für die betreffende Sitzung verhindert, aber nicht ausgeschlossen, dafs die Lesung an einem späteren Tage auf Grund Beschlusses des Hauses erfolgt und somit die Bill selbst erledigt werde. Die politischen Consequenzen der Annahme solcher von der Opposition eingebrachten Amendements im Falle von Regierungsvorlagen laufen allerdings in der Regel auf eine factische Beseitigung der Bill hinaus, indem sie deren Zurückziehung nahelegen. Oder diese Consequenzen sind noch viel weitertragend, da sie als Mifstrauensvotum gegen die betreffende, die Bill vertretende Regierung diese zum Falle zu bringen vermögen. Immer aber gilt eine Bill als vollständig erledigt, wenn nach Verlesung der die Bill betreffenden Order of the

---

[1] Die ganze Form ist ein Act der Courtoisie gegenüber dem Antragsteller, indem man es vorzieht, höflich zu sein und auf solchem Umweg die Verneinung auszusprechen. Den kräftigeren Sitten einer vergangenen parlamentarischen Zeit entsprach es, dafs man ganz im Gegenteile zu solcher Höflichkeit häufig noch besondere Anträge stellte, durch welche die Feindseligkeit gegen eine Bill mit aller Schärfe zum Ausdruck gebracht wurde, wie z. B. dafs die Bill „verworfen, zerrissen und vom Tische des Hauses gestofsen werde.“

Day der Antrag auf zweite Lesung von dem für die Bill verantwortlichen Mitgliede nicht gestellt wird. Dann gilt die Bill als dropped Order, als fallen gelassenes Stück des Arbeitsprogrammes.

Der regelmäfsige Verlauf ist aber die Annahme des betreffenden Punktes der Tagesordnung auf Vornahme der zweiten Lesung, nachdem vorher die Debatte über das Prinzip der Bill abgeführt worden ist. Ist die zweite Lesung vollzogen, so mufs geschäftsordnungsmäfsig vom Vorsitzenden die Frage gestellt werden, „dafs diese Bill nun dem Ausschusse überantwortet werde." Dieser Antrag ist rein formal, er kann nicht mehr opponiert und auch nicht der Abstimmung unterzogen werden, sondern es wird sogleich der Tag für den Beginn der Committee-Beratung festgesetzt, indem der Vormund der Bill diesen Tag auf Befragen des Speaker bekannt gibt[1]. An diesem Tage verläfst der Speaker, sobald die betreffende Order of the Day verlesen ist, sofort den Vorsitz ohne Frage an das Haus und es beginnt die Committee-Verhandlung. Eine Ausnahme findet nur im Falle einer beantragten Instruction statt; dann mufs erst dieser Antrag erledigt werden, bevor das Haus sich in das Committee verwandelt[2]. Dieser Vorgang findet aber gegenwärtig nur mehr selten statt. Standing Order 34 verfügt für alle „Committees des ganzen Hauses" als ständige Instruction, dafs sie alle ihnen gutdünkenden Amendments der Bill zu beschliefsen berechtigt sind, insofern sie mit der Bill in innerem Zusammenhange stehen, und dafs, selbst wenn letzteres nicht der Fall, sie berechtigt sind, zu diesem Behufe den Titel der Bill zu ändern und darüber dem Hause zu berichten. Daher kommt es, dafs jetzt die meisten beantragten Instructionen vom Speaker als „out of Order" beiseite geschoben werden. So ist das Gebiet spezieller Instruction wesentlich eingeschränkt[3].

---

[1] Ein besonderer Antrag mufs eingebracht werden, wenn die Bill einem Select Committee oder einem Standing Committee zugewiesen werden soll.

[2] Vgl. Standing Order 51.

[3] Der Speaker hat (am 5. Mai 1893) in einer speziellen Entscheidung die Grundsätze über Instructionen sehr übersichtlich folgendermafsen zusammengefafst (Manual, p. 182): „Die Prinzipien, die den Speaker bei Feststellung der Grenzen von Instructionen für ein Committee des ganzen Hauses leiten, sind folgende: 1. eine Instruction mufs das Committee be-

Immer aber mufs eine Instruction für ein Committee of the whole House in permissiver Form gestellt sein: „That the Committee have the power usw." Befehlende Instructionen sind hier unzulässig.

In früheren Zeiten ist bisweilen auch im Unterhause, wie heute noch im Oberhause, der Antrag auf Beseitigung des Committee-Stadiums behufs Beschleunigung der Gesetzwerdung gestellt worden [1]; jetzt ist das längst nicht mehr üblich. Diesem Zwecke dient vielmehr die von Fall zu Fall beschlossene Suspendierung der Vorschriften der Geschäftsordnung.

Die Aufgabe des Committee of the whole House ist, wie oben bemerkt, die gründliche, in freier Form der Debatte erfolgende Durchberatung eines Gesetzentwurfes, seine Amendierung und die mit deren Hilfe erfolgende womöglich endgültige Feststellung des Textes. Kraft der Fiction, wonach ein solcher Ausschufs des ganzen Hauses dennoch ein Ausschufs, also dem Hause subordiniert ist, bildet der dem Committee überwiesene Text der Bill die feste Bestimmung und Begrenzung seiner Aufgabe. Es dürfte daher prinzipiell kein Amendement gestellt werden, das über den durch den Titel und die Einleitung der Bill bezeichneten Gegenstand hinausgeht. Daraus ergab sich nun im Laufe des 19. Jahrhunderts eine immer stärker hervortretende Schwierigkeit. Wie sollte das Committee, dem die eigentliche Detailberatung der Bill obliegt, diese Aufgaben erfüllen, wenn es hierbei durch den Titel fest im Zaume gehalten, aus formalen Rücksichten von einer erschöpfenden Lösung des betreffenden Gesetzesproblems abgehalten wird! Diesem Übelstande hilft nun die schon be-

vollmächtigen, etwas zu tun, wozu das Committee nicht schon anderweitig bevollmächtigt ist; 2. der Zweck einer Instruction mufs im untergeordneten Verhältnisse stehen zum Zwecke der Bill und innerhalb des allgemeinen Rahmens und Wesens der Bill gelegen sein; 3. es ist wider die Geschäftsordnung, in eine Bill auf dem Wege einer Instruction an das Committee einen Gegenstand einzuführen, der ordnungsmäfsig das Object einer besonderen Mafsregel bilden sollte, wenn man den Gebrauch des Hauses und die allgemeine Praxis, besondere Gesetze für besondere Zweige des Rechtes zu formulieren, im Auge behält." Vgl. May, Part. Pract., p. 455.

[1] Vgl. May, p. 452, woselbst die Fälle aufgezählt werden, darunter staatsrechtlich besonders wichtige Gesetze, wie z. B. die Bill betreffs Anerkennung Wilhelms III. und der Königin Maria 1688.

sprochene permanente Instruction der Standing Order 34 ab. Seither ist freier Spielraum zu jeder beliebigen Abänderung einer Bill im Committee-Stadium gegeben.

Die Beratung der Bill im Committee geht nun paragraphenweise vor sich und innerhalb der Paragraphen wieder so, dafs Absatz für Absatz, Zeile für Zeile, eventuell Wort für Wort, in der durch den Text der Bill gegebenen Reihenfolge mitsamt allen, zu jedem einzelnen Satze oder Satzteile gestellten Amendments und Subamendments beraten und beschlossen werden. Doch ist es zulässig, dafs das Haus die Reihenfolge abändert und einzelne Paragraphen oder Abschnitte des Gesetzes einstweilen zurückstellt. Die Debatte über solche Anträge ist selbstverständlich rein formal und streng auf diese Rückstellung beschränkt.

In der Beratung im Committee of the whole House liegt also der Schwerpunkt der ganzen legislativen Tätigkeit des englischen Unterhauses. Hier wird in der Regel das Schicksal jedes Gesetzes entschieden, hier wird seine endgültige Gestalt zwischen den verschiedenen Parteien und Meinungen durchberaten und vereinbart. In diesem Stadium ist die Debatte völlig frei und jedes Mitglied kann mehreremale das Wort ergreifen[1]. Die Reden, die im Committee gehalten werden, sind fast ausnahmslos kurz, sachlich pointiert, geschäftsmäfsig nüchtern gehalten. Die Sprechweise ist mehr die des Conversationstones und frei von jeder Rhetorik. In der Debatte im Committee kommt es darauf an, über einzelne sachliche Fragen und über das für das Wesen eines Gesetzes entscheidende Detail Stück für Stück zu entscheiden. Nicht zu überreden, sondern zu überzeugen ist hier die gebotene Taktik für die Teilnehmer an der Debatte. In der Ausschufsberatung des englischen Unterhauses kommt die Sachkenntnis, die unermüdliche Arbeitskraft, Routine und Schlagfertigkeit des Einzelnen am besten zur Geltung; hier werden darum sehr häufig die Reputationen neuer Mitglieder gemacht und vor allem solcher Abgeordneten, die sich weniger durch glänzende oratorische Leistungen als durch Gewandtheit und Kenntnis der Staats-

[1] Auch hier ist es aber strenge Regel, dafs der Redner sich an den Chairman wendet und andere Mitglieder nicht direct apostrophiert.

und Verwaltungsgeschäfte in die vorderen Reihen des Parlamentes zu stellen vermögen. Wochenlang dauern die Beratungen im Committee bei einem wichtigen Gesetze; und wenn es sich um Bills handelt, die den ernsten Parteiunterschied im Hause berühren, bildet die Vertretung der Bill sowie ihre Bekämpfung und der so häufig eintretende Compromifs das eigentliche Manöverfeld für alle Kräfte des politischen Lebens und der parlamentarischen Taktik. Die Hauptform, in der hier Meinung gegen Meinung, Parteizweck gegen Parteizweck auftritt, ist das Amendement und in der richtigen Formulierung eines solchen zu dem Zwecke, um in die Gegenpartei einen Keil zu treiben, der Regierung Verlegenheiten zu bereiten oder endlich für beide Parteien den Ausweg klugen Compromisses zu finden, liegt die Gelegenheit für jedes Mitglied, sich besonders hervorzutun, der Partei, der es angehört, dem Lande oder auch beiden zugleich wirkliche Dienste zu leisten.

Selbstverständlich gilt auch für die Debatte im Committee die Vorschrift der Geschäftsordnung über die Cloture. Sie kann bei jedem einzelnen Paragraphen einer im Committee in Beratung stehenden Bill beantragt und angenommen werden. Aber gerade im Committee gilt es für die Majorität als unangemessen, von diesem Mittel mehr als sparsamen Gebrauch zu machen. Hier sollen und müssen alle Meinungen Gelegenheit haben, zum Ausdruck zu gelangen. Die Form, in der dies geschieht, ist der Amendementantrag. Mehr denn in einem anderen Stadium der Beratung einer Bill hat daher in diesem Stadium der Vorsitzende besonderen Einflufs durch die ihm zustehende Vollmacht, Amendements oder Instructions als geschäftsordnungswidrig von der Beratung auszuschliefsen. Hierbei gelten selbstverständlich für die Beratung einer Bill alle die oben im allgemeinen angeführten Grundsätze für die Einbringung und Behandlung von Unteranträgen. Folgende Arten von Amendements sind unzulässig: vor allem solche, die nicht in sachlichem Zusammenhange (relevancy) mit der Bill stehen, oder die Bestandteile eines bereits abgelehnten Amendement bilden, oder die mit dem Grundprinzip der Bill im Widerspruch stehen; oder die blofs zu Zwecken der Verspottung eingebracht sind. Die Vorschrift der Sachlichkeit des Amendement erstreckt sich auch auf den Zusammenhang mit den

einzelnen Paragraphen, zu dem der Unterantrag gestellt wird. Es ist unverkennbar, dafs gerade in diesem Punkte die Parlamentspraxis der beiden letzten Dezennien die Machtvollkommenheit der Vorsitzenden in dieser Richtung wesentlich gesteigert hat durch Schaffung von Präzedenzfällen, aus denen hervorgeht, dafs der Vorsitzende hier seine Befugnis keineswegs strict zu interpretieren genötigt ist[1].

Hierzu kommen nun noch gewisse besondere Bestimmungen über Amendements bei Beratung einer Bill. Es sind im wesentlichen folgende: Die Beratung erfolgt nach Paragraphen (Clauses); eingebrachte Amendements werden in der durch den Text vorgeschriebenen Reihenfolge vom Vorsitzenden vorgelegt und beraten. Wird zu einem Paragraphen kein Amendement eingebracht, so lautet die Beschlufsfrage, „dafs dieser Paragraph als ein Teil der Bill stehen bleibe" (that this Clause stand part of the Bill). Ist ein eingebrachtes Amendement oder sind mehrere solche angenommen worden, so folgt immer zuletzt die zur Abstimmung gelangende Beschlufsfrage, „dafs dieser Paragraph in amendierter Gestalt als Teil der Bill stehen bleibe" (that this Clause as amended stand part of the Bill)[2]. Amendements zu Bills müssen nicht vorher angemeldet werden, denn oft ergibt sich deren Beantragung und Formulierung erst aus der Debatte; aber es ist doch Gepflogenheit, alle wichtigen Amendements vorher anzukündigen. Das Sitzungsprogramm (Notice Paper) gibt täglich die Amendements in ihrer ordnungsmäfsigen Reihenfolge, wobei der Verbesserungsantrag des Vormunds der Bill unter mehreren Anträgen zu demselben Paragraphen den Vorrang hat.

Kein Amendement darf aber in der Gestalt eingebracht werden, dafs der ganze Paragraph herausgenommen und durch

---

[1] Beispiele dafür finden sich bei der Beratung fast aller grofsen oder vielumstrittenen Gesetze der beiden lezten Jahrzehnte, so besonders in den Debatten über die Parish Councils Bill (1893); die Home Rule Bill (1892), neuerdings bei der Erledigung der Education Bill (1902) und der Licensing Bill desselben Jahres.

[2] Es ist aber zulässig, wenn voraussichtlich zu mehreren Paragraphen Amendements nicht eingebracht werden, diese zusammenzuziehen und die Frage zu stellen, „dafs die Paragraphen von . . . bis . . . als Teil der Bill stehen bleiben."

einen neuen ersetzt werden soll. In diesem Falle liegt ein neuer Paragraph vor und dafür bestimmt die Geschäftsordnung, dafs nur der Antrag auf Streichung des ganzen Paragraphen zulässig ist, sowie der darauf folgende Antrag auf Einsetzung eines neuen Paragraphen. Ein solcher Antrag darf aber erst dann eingebracht werden, wenn der ganze vorliegende Text der Bill und die dazu eingebrachten ordnungsmäfsigen Amendements durchberaten sind. Bei der Einbringung neuer Paragraphen hat wiederum das mit der Durchführung der Bill betraute Mitglied des Hauses den Vorrang vor den anderen. Die Beratung neuer Paragraphen selbst ist ein getreues, verkleinertes Abbild der Beratung der Bill. Sie werden dem Hause vorgelegt und das erstemal rein formal ohne Debatte gelesen. Sodann wird die zweite Lesung dieser neuen Paragraphen beantragt. Hierbei findet die „meritorische" Debatte statt. Eventuelle Amendements zu diesen neuen Paragraphen können erst nach dieser zweiten Lesung der New Clauses eingebracht werden. Sodann erfolgt die dritte Lesung, die in dem Antrag gipfelt, einzelne oder die mehreren neuen Paragraphen der Bill hinzuzufügen. Dieses ganze Verfahren findet aber erst statt, wenn, wie gesagt, der Text der Bill samt den dazu eingebrachten zulässigen Amendements durchberaten ist. Erst nach den etwa eingebrachten neuen Paragraphen erfolgt die Beratung der jetzt ziemlich aufser Gebrauch gekommenen Einleitung des Gesetzes, der sogenannten Preamble, sodann die der sogenannten „Schedules", das heifst der nach englischer Gesetzestechnik üblichen Anhänge[1].

Als letztes Stadium der Beratung kommt nach der gegenwärtig im Unterhaus herrschenden Gepflogenheit die Feststellung des Titels an die Reihe. (St. O. 35.) Der jetzt anerkannte Grundsatz ist, dafs Titel und Einleitung eines Gesetzes dem durch die Paragraphen des Gesetzes gegebenen Inhalte untergeordnet sein sollen und nicht umgekehrt.

Wie schon oben bemerkt, hat nach der geltenden Geschäftsordnung das Committee of the whole House volle Gewalt über

---

[1] Es ist bei grofsen und viel amendierten Gesetzentwürfen üblich, den Text in der jeweils festgestellten Gestaltung von Zeit zu Zeit immer wieder neu zu drucken, um die Übersicht zu erleichtern.

eine ihm übertragene Bill. Diese letztere kann daher dermafsen verändert werden, dafs sozusagen kein Wort des ursprünglichen Textes bestehen bleibt. Allerdings ist das Prinzip aufgestellt und wird vom Speaker auch in neuerer Zeit unbedingt aufrecht erhalten, dafs, wenn durch die Committee-Beratung eine völlig neue Bill entstanden ist, dies nicht ignoriert werden darf. Der richtige Vorgang ist dann der, dafs die alte Bill zurückgezogen und der Committee-Bericht als neue Bill zunächst zur ersten Lesung eingebracht wird. Aus denselben Gründen hat sich auch für den Fall, dafs die Regierung oder auch ein privater Antragsteller einer Bill selbst diesen Gesetzentwurf durch zahlreiche Amendements zu ändern wünscht, das Institut der formalen Committee-Beratung eingebürgert. In solchem Falle werden die eingebrachten Amendements nicht beraten noch wird über sie abgestimmt. Vielmehr erstattet der Chairman sogleich dem Plenum Bericht über die Bill und die Amendements, worauf das Haus den Auftrag gibt, die Bill in der damit bezeichneten Form neu zu drucken und wieder an das Committee zurückzuleiten.

Die Committee-Beratung dauert jeweils an einem Sitzungstage so lange, als es die Tagesordnung gestattet, resp. als nicht ein Antrag auf Vertagung der Debatte gestellt wird. Somit wird bei gröfseren Gesetzentwürfen regelmäfsig zu der geschäftsordnungsmäfsig vorgeschriebenen Stunde, oder, wenn es das Haus für gut befindet, früher der Antrag gestellt, dafs der Ausschufsvorsitzende dem Hause Bericht zu erstatten und um Erlaubnis für weitere Tagung anzusuchen habe. Die Erstattung des Berichtes und Bitte um Erlaubnis sind natürlich reine Formalitäten, die vor allem dazu dienen, die Fortsetzung der Beratung des Committee auf die Tagesordnung der nächsten oder einer der nächsten Sitzungen zu stellen. An diesem Tage findet dann die Weiterführung der Committee-Beratung ohne weitere Formalität statt: der Speaker verläfst den Chair ohne neuerliche Befragung des Hauses. Wenn Committee-Beratung mehrerer Bills hintereinander auf der Tagesordnung steht, so schreitet der Chairman von einer zur anderen unmittelbar fort und berichtet dem Hause über alle Bills gemeinsam[1].

[1] Standing Order 32 und 33.

Erst wenn die Beratung beendet ist, berichtet der Chairman, nicht mehr über den Fortschritt der Bill, sondern über die Bill selbst und verlangt auch keine weitere Tagung des Ausschusses. Wird daher die Beratung einer Bill im Committee durch Annahme eines einfachen Antrages auf Schlufs der Beratung ohne Hinzufügen des Ersuchens um Gestattung weiterer Tagung angenommen, so fällt damit die Bill vollends zu Boden. Das Haus kann dann allerdings durch einfachen Beschlufs das Committee über diese Bill neuerdings einsetzen und die Fortsetzung der Debatte findet dann dort statt, wo sie durch jenen Antrag geschlossen worden ist.

Mit der Feststellung des Titels der Bill ist das Committee-Stadium erledigt. Das findet seinen Ausdruck in der vom Chairman an das Committee gerichteten Frage: „Die Frage ist, dafs ich, Vorsitzender, diese Bill dem Hause berichten soll mit Amendments“ (oder ohne Amendments, je nachdem dies der Fall ist). Nach Annahme dieses Antrages verläfst der Chairman ohne weitere Frage den Vorsitz, der Speaker wird herbeigeholt und die Plenarberatung beginnt.

Nunmehr beginnt das sogenannte „Bericht-Stadium“ (Report Stage) der Durchberatung eines Gesetzes. Es entfällt, wenn die Bill im Committee nicht amendiert wurde. Dann wird auch die dritte Lesung in der Regel sogleich nach der Erstattung des Report vorgenommen. Bei amendierten Bills schiebt sich das „Bericht-Stadium“ als ein besonderes Glied des Verfahrens ein. Der Chairman nähert sich den Stufen des Präsidiums und berichtet, „dafs das Committee die Bill durchberaten und mehrere Amendements zu derselben gemacht hat, und dafs das Committee ihn beauftragt habe, diese Bill zu reportieren.“ Eine Debatte findet nun in der Regel anknüpfend daran nicht statt; es wird vielmehr einfach durch Anfrage des Speaker an das für die Bill verantwortliche Mitglied festgestellt, an welchem Sitzungstage die „Prüfung der berichteten Bill“ (Consideration of the Bill as amended) stattzufinden habe. Inzwischen findet der Druck der Bill in der ihr vom Committee gegebenen Gestalt statt. An dem festgesetzten Tage beginnt die Beratung der amendierten Bill in der ihr im Committee gegebenen Gestalt. Wenn die darauf lautende Order of the Day verlesen wird, so ist es nicht gestattet, hierzu nun ver-

zögernde Unteranträge einzubringen. Wohl aber steht dem Antragsteller der Bill die Befugnis zu, den Antrag auf etwaige Hinausschiebung der Beratung selbst zu stellen; eventuell ist auch sein Antrag auf Rückverweisung an den Ausschufs zulässig.

Die nun abgesehen von diesen Ausnahmen regelmäfsig stattfindende Beratung des Ausschufsoperates erstreckt sich auf die ganze Bill. Abermals können neue Paragraphen und neue Amendements, die zur Bill in sachlicher Beziehung stehen, eingebracht werden. Neue Paragraphen müssen vorher angemeldet werden[1]. Das Verfahren ist dasselbe, wie das oben für die Beratung neuer Paragraphen im Ausschufs-Stadium geschilderte. Doch dürfen jetzt weder solche neue Paragraphen noch solche neue Amendements eingebracht werden, welche die Einkünfte des Staates oder die locale Steuerlast der Staatsbürger vermehren. In solchen Fällen ist einzig Rückverweisung an das Committee am Platze. Überhaupt ist es ausgeschlossen, dafs jetzt nochmals die Amendements, die bereits im Committee erledigt wurden, neuerdings eingebracht werden. Somit ist das Report Stage in der Regel kurz und erstreckt sich im wesentlichen auf die nochmalige Besprechung der im Committee getroffenen Änderungen[2]. Dieses Stadium kann mit dem Antrage auf Rückverweisung an den Ausschufs (Recommittment) endigen, die sich entweder auf die ganze Bill bezieht oder nur auf einzelne Teile derselben oder blofs zum Zweck der Einfügung neuer Amendements oder endlich mit ausschliefslicher Bezugnahme anf eine neue, dem Committee erteilte Instruction vorgenommen wird. Auch wiederholte Rückverweisung an das Committee ist gestattet und es ist auch jetzt noch eine weitere Hinausschiebung der Vollendung des Gesetzes dadurch möglich, dafs die vom Committee des ganzen Hauses amendierte und dem Hause reportierte Bill im Reportstadium neuerdings an

[1] Standing Order 38. Die Beratung solcher New Clauses geht der von Amendements voraus.

[2] Der Vorgang bei Bills, die in einem der Grand Standing Committees beraten wurden, ist völlig der gleiche. Nur findet hier ohne weitere Beschlufsfrage die Beratung der „Bill as reported" sogleich statt. Durch eine 1901 verfügte Abänderung der Standing Orders ist überdies bei solchen Bills sogleich die dritte Lesung vorzunehmen.

ein Committee, aber diesmal an ein Select Committee rückverwiesen wird[1]. Geschieht dies, so mufs immer noch eine dritte Rückverweisung der Bill, wie sie aus diesem Select Committee kommt, an ein Committee des ganzen Hauses erfolgen, ehe die dritte Lesung vorgenommen werden kann.

Doch das sind sehr seltene Ausnahmen. Vielmehr wird jetzt in der grofsen Zahl der Fälle nach Abschliefsung des Report-Stadiums durch Annahme der Bill in ihrer durch das Committee gegebenen Gestalt die dritte Lesung vorgenommen. Bei deren Vornahme sind nun wieder jene formalen Amendements zulässig, wie bei der zweiten Lesung, nämlich Anträge, die eine Vertagung der Bill auf drei oder sechs Monate bezwecken. Während in diesem Stadium bei den Lords überdies auch noch sachliche Amendements zulässig sind, dürfen bei den Commons solche nur mehr zu Zwecken stilistischer oder grammatischer Verbesserung eingebracht werden. Sachliche Veränderungen dürfen am Gesetzestext nicht mehr vorgenommen werden[2]. Sind solche dringend erwünscht, so mufs eben wieder das Auskunftsmittel der Rückverweisung angewendet werden. Dies läfst sich auch mit der dritten Lesung in continuo durchführen, indem das Haus sich einfach durch Beschlufs in das Committee verwandelt, dort die neu gewünschten Amendements berät und sodann wieder als Plenum sogleich die dritte Lesung vornimmt. Zuletzt wird auch noch, falls dies durch etwaige verspätete Amendierung notwendig geworden ist, der Titel der Bill in dritter Lesung geändert. Die Aufeinanderfolge der einzelnen Stadien des legislativen Prozesses ist im Unterhause nicht an bestimmte zeitliche Vorschriften gebunden: doch ist es die grofse Regel, dafs nicht mehr als ein Stadium in je einer Sitzung erledigt wird. Im Oberhause ist durch Standing Order 39 diese Übung ausdrücklich vorgeschrieben. Sollen also Bills im Oberhause mit besonderer Schnelligkeit erledigt werden, so bedarf es dort der Suspension dieser Standing Order, während im Unterhause durch einfachen Antrag mehrere, ja auch alle Stadien einer Bill in einer einzigen

---

[1] Die neuerliche Discussion der Bill im Committee ist aber dann streng auf die die Rückverweisung verursachende Materie eingeschränkt.

[2] Standing Order 42.

Sitzung erledigt und sogleich die königliche Sanction vorgenommen wird, wenn das Staatsinteresse solche Eile erfordert[1].

Zweites Kapitel.

Das Oberhaus und die Beratung von Public Bills.

Mit der Annahme des Gesetzentwurfes in dritter Lesung ist die Bill vom Unterhause erledigt. Die ältere Parlamentspraxis kannte noch ein weiteres Stadium, das nunmehr folgte, nämlich den Antrag auf Passierung der Bill; diese ist aber im 19. Jahrhundert aufser Gebrauch gekommen und nur noch als Rudiment in der Formel erhalten, mit welcher die dritte Lesung im Journal des Hauses eingetragen wird. Dort heifst es nämlich: „The Bill was read the third time and passed nemine contradicente[2].“

Während der ganzen Dauer der Beratung bleibt die Bill in den Händen des Clerk of the Commons. Von ihm mufs jedes Amendement urkundlich aufbewahrt werden. Ist ein Gesetzentwurf von den Commons angenommen, so mufs er zu den Lords hinaufgesendet werden und zwar geschieht dies durch einen der Clerks am Tische, der den Gesetzentwurf selbst wieder an einen der Clerks im House of Lords übergibt. Die Sendung erfolgt durch die Form der Botschaft (Message); in gleicher Form werden Bills, die zuerst bei den Lords beraten worden sind, an das Unterhaus hinuntergegeben. Die Vornahme der ersten Lesung jeder solchen Bill im House of Lords ist rein formal. Jede Bill jedoch, die vom Unterhause zu den Lords hinaufgelangt, mufs gemäfs Standing Order 38 der Geschäftsordnung des Oberhauses binnen zwölf Sitzungstagen auf Antrag eines Peer zur zweiten Lesung gestellt sein, widrigens diese Bill als aus den Geschäften des House of Lords ausgeschieden betrachtet wird, wenn nicht längstens am achten Sitzungstage die Voranzeige eines solchen

---

[1] Vgl. Beispiele für solches Vorgehen bei May, Parl. Pract., p. 487 Anm. 1 u. 2. So wurde z. B. die Suspension der Habeas Corpus Acte für Irland 1866 während der fenischen Unruhen an einem Tage beantragt, dreimal gelesen, in beiden Häusern angenommen und sanctioniert. Desgleichen 1883 die gegen die irischen Dynamitarden gerichtete Explosives Bill.

[2] Bei den Lords ist die Stellung dieser Frage, „that the Bill do pass“ auch jetzt noch in Gebrauch.

Antrages auf zweite Lesung von einem Mitgliede des Oberhauses eingebracht worden ist. Auf diese Weise ergibt sich also eine besondere Methode für die negative Erledigung von Gesetzentwürfen, die das Unterhaus angenommen hat, seitens des Oberhauses. Allerdings ist sie aus politischen Gründen wenig praktisch; es würde als ein schwerer Mangel der zwischen beiden Häusern traditionell herrschenden Courtoisie gelten, wenn das Oberhaus auf solche gewissermafsen verstohlene Weise seiner negativen Haltung gegenüber einer Bill des Unterhauses Ausdruck verleihen wollte.

Bei den Lords findet die Beratung einer Bill in einem mit dem der Commons fast vollständig übereinstimmenden Verfahren statt; nur wenig bemerkenswerte Verschiedenheiten des Verfahrens bestehen und diese sind oben, soweit sie überhaupt von Belang sind, zur Darstellung gekommen. Selbstverständlich gilt im Unterhause, für die Beratung einer Bill die vorher das Oberhaus passiert hat, das geschilderte Verfahren gerade so, wie bei einer zuerst im Unterhause eingebrachten Bill; nur entfallen die beiden ersten kurzen formalen Stadien des Verfahrens, nämlich das Ansuchen um Erlaubnis zur Einbringung der Bill sowie die erste Lesung in dem Falle, wenn eine Bill vom Oberhause an das Unterhaus gelangt. Dasselbe gilt auch vice versa für die Beratung von Bills, die das Unterhaus passiert haben, im Oberhause. Zum Zustandekommen eines Gesetzes ist vollständige Übereinstimmung beider Häuser über den Text des Gesetzentwurfes notwendig. Daraus ergibt sich für jeden der beiden Fälle, sei es nun, dafs eine Bill zuerst das Unterhaus oder das Oberhaus passiert hat, die Möglichkeit eines weiteren Annex-Verfahrens, das dem Zwecke dient, die etwaigen zwischen beiden Häusern bestehenden Meinungsverschiedenheiten betreffs eines Gesetzentwurfes zu beseitigen. Entweder bringt das Unterhaus eine ihm von den Lords zugekommene Bill durch Hinzufügung von Amendements in eine andere Gestalt oder das Oberhaus ändert durch Zusätze die von den Commons hinaufgesendete Bill. Im nachfolgenden halten wir uns an den unvergleichlich wichtigeren Fall der Abänderung von Bills des Unterhauses durch das Haus der Lords; denn, wie schon oben bemerkt: alle wichtigen und grofsen Gesetze werden zuerst im Unterhause eingebracht.

Wenn eine von den Commons beschlossene Bill von den Lords abgeändert worden ist, so gelangt sie von diesen an die Commons durch Botschaft zurück in Begleitung der von dem Oberhause beschlossenen Amendements. Die Geschäftsordnung des Unterhauses bestimmt nun für diesen Fall, dafs die Beratung über diese Amendements regelmäfsig erst für eine künftige Sitzung angesetzt werden soll; doch ist auch eine sofortige Beratung zulässig, wenn die Abänderungen nur formaler Natur sind[1]. In Fällen von Staatsnotwendigkeiten ist sogar Unterbrechung des laufenden Geschäftes des Hauses und sofortige Inangriffnahme der Beratung über die vom Oberhause vorgenommenen Änderungen geschäftsordnungsmäfsig.

Der Vorgang bei der Beratung dieser Änderungen der Lords an einem vom Unterhause angenommenen Gesetzentwurfe ist ähnlich dem Vorgange bei der zweiten und dritten Lesung der Bill selbst im Unterhause. Die Verhandlung über diese Abänderungen wird eingeleitet durch die vom Vorsitzenden gestellte Beschlufsfrage, dafs die Amendements der Lords jetzt vorgenommen würden. Es ist zulässig, zu diesem Antrage ein Amendement einzubringen, wonach unter der Form der Vertagung auf drei oder sechs Monate die Ablehnung der von den Lords vorgenommenen Änderungen am Gesetze beantragt wird. Im übrigen aber finden regelmäfsig zwei Lesungen statt, wobei die Debatte streng auf den Inhalt der von den Lords vorgenommenen Änderungen beschränkt bleibt. Die Form der Abstimmung über diese Änderungen ist die, dafs jede einzelne von ihnen dem Hause besonders vorgelegt wird. Das Verfahren zur Herbeiführung einer vollständigen Übereinstimmung zwischen beiden Häusern kann auch dadurch verlängert werden, dafs die von den Lords vorgenommenen Amendements von den Commons nur zum Teile angenommen, zum Teile selbst wieder amendiert werden. Das ist vollständig zulässig[2]. Auch kann jedes Haus bei der Beratung über die Ergänzungen, die das andere hinzugefügt, den ursprünglichen Text wieder herstellen. Immer aber mufs endlich eines der beiden Häuser den gemachten Abänderungen zustimmen.

---

[1] Die Entscheidung darüber, ob dies der Fall, liegt beim Speaker.

[2] Doch müssen die Amendements sich genau auf die zur Annahme oder Verwerfung vorliegenden Abänderungen der Lords beziehen.

So kommt es also bisweilen zu einer Aufeinanderfolge von Abänderungen beider Häuser, bis endlich ein gemeinsamer Text der Bill hergestellt ist. Bei diesem Hin- und Hersenden einer Bill ist es aber unzulässig, dafs Unter- oder Oberhaus Paragraphen, die bereits von einem von ihnen einmal genehmigt worden sind, später wieder streiche[1].

Stimmt das House of Commons Abänderungen, die die Lords vorgenommen haben, unbedingt nicht zu, so sind, abgesehen von dem Fall, dafs die Bill gänzlich zurückgezogen oder durch Anwendung der Formel der Vertagung für sechs Monate auf die Beratung der Amendements der Lords beseitigt wird, noch zwei Wege möglich, um eine Verständigung herbeizuführen. Es kann erstens durch eine Message dem Oberhause ein von einem besonderen Committee des Unterhauses auszuarbeitendes Memorandum über die Gründe der Uneinigkeit zwischen beiden Häusern übermittelt werden. Zweitens: es kann das Verlangen nach Einberufung einer Conferenz beider Häuser gestellt werden. Diese beiden Vorgänge sind die üblichen Formen der Erledigung einer solchen Nichtübereinstimmung beider Häuser. Das Compromifs wird durch mündliche Discussion gesucht und fast ausnahmslos gefunden. Denn sonst ist die Bill für die laufende Session verloren, Die Bestimmungen über dieses Ausgleichsverfahren durch Botschaften und Conferenzen sind bereits oben genügend auseinandergesetzt worden[2].

---

[1] Das Recht der Lords, die Bills der Commons zu amendieren, erleidet gegenüber allen budgetären Gesetzesvorlagen eine staatsrechtlich sehr bedeutungsvolle Ausnahme; vgl. im elften Abschnitt.

[2] Diese althergebrachten Formen der Auseinandersetzung von Meinungsverschiedenheiten der Mehrheit in beiden Häusern sind in der Gegenwart so gut wie unbrauchbar zur Herbeiführung eines Compromisses zwischen Commons und Lords in Fällen, in denen es sich um grofse politische Fragen handelt. Wenn ein solcher vorliegt, werden die eigentlichen Verhandlungen stets in inoffizieller Weise durch die beiderseitigen Parteiführer gepflogen. Und gerade hierbei ist auch dem Träger der Krone ein Feld für sehr nützliche Ausübung seines persönlichen Einflusses eröffnet. Eine sehr interessante, auf die Briefe der beteiligten Persönlichkeiten aufgebaute Darstellung des Zustandekommens eines solchen Compromisses zu Gunsten des von den Lords ursprünglich scharf bekämpften Gesetzes über die Entstaatlichung der anglikanischen Kirche in Irland (1869), gibt John Morley in seinem Life of W. E. Gladstone II., p. 266—280.

Der Schriftenwechsel zwischen den beiden Häusern zum Zwecke der Übermittlung von Bills vollzieht sich in den altertümlichen Formeln der anglo-normännischen Hofsprache der Vorzeit. Wenn eine Bill von den Commons genehmigt ist, so schreibt der Clerk des Hauses auf deren Vorderseite die Worte: „Soit baillè aux Seigneurs.“ Wenn die Lords Amendements zu dieser Bill machen, so wird sie mit einem Indorsat zurückgeschickt, das von dem Clerk of Parliaments unterfertigt ist und lautet: „A ceste bille avesque des amendements les seigneurs sont assentus.“ Stimmt das Unterhaus den Amendements zu, so sendet der Clerk des Hauses die Bill mit den Worten zurück: „A ceste amendements les communes sont assentus.“ Das gleiche gilt für die Herabsendung von den Lords zu den Commons. Wenn aber den Amendements eines oder des anderen Hauses nicht zugestimmt wird, so erfolgt kein Indorsat, sondern es wird dies durch eine besondere Botschaft bekannt gegeben. Ist eine Bill endgültig angenommen, so bleibt sie von da ab bei den Lords und solche Bills, die zuerst das Oberhaus passiert haben und dann erst von den Commons angenommen worden sind, werden von diesen in das Oberhaus zurückgeschickt. Denn dieses, resp. der oberste Kanzleibeamte des Oberhauses, der Clerk of the Parliaments, ist der Aufbewahrer von Gesetzen, die von beiden Häusern erledigt sind und nur noch der Sanction der Krone bedürfen. Eine Ausnahme gilt auch hier nur wieder für alle das Budget betreffenden Gesetze, die stets von den Commons unmittelbar durch den Speaker zur Sanction an die Krone gebracht werden.

Hier mufs schliefslich noch eines besonderen Verfahrens gedacht werden, das dazu dient, im Falle von Nichtübereinstimmung beider Häuser des Parlamentes betreffs einzelner Punkte oder einzelner Amendements zu einer Bill diese letztere wenigstens insoweit zu retten, als tatsächlich Übereinstimmung besteht. Es kommt öfter vor, dafs die Lords im Committee eine Bill wesentlich amendiert haben und dann durch Vertagung der Beschlufsfassung des Plenum hierüber auf längere Zeit dem Unterhause zu verstehen geben, dafs sie einem offenen Conflict ausweichen wollen. In solchen Fällen pflegen dann die Commons, wenn die betreffenden Amendements ihnen annehmbar erscheinen, ein Committee mit der Einsichtnahme in die

Journale der Lords zu beauftragen. Auf Grund des hierüber erstatteten Berichtes wird dann im Unterhause eine neue Bill ausgearbeitet und by Order of the House eingebracht. Die Durchführung dieser Bill, die meist denselben Titel hat wie die von ihr ersetzte, und damit auch die formelle Annahme der früheren Amendements der Lords wird dann bei den Commons und bei den Lords selbstverständlich glatt vollzogen.

Dieses Verfahren verstöfst nun eigentlich gegen das oben dargestellte Grundprinzip der Geschäftsordnung: ne bis in eadem sessione; aber für solche Fälle hat eben das Gewohnheitsrecht des Unterhauses eine Durchbrechung dieses Prinzipes sanctioniert. Auch bei den Lords ist dieses Verfahren der Reassumierung einer Bill auf Grund der Inspection der Journale der Commons angängig, aber selten geübt. Selbstverständlich handelt es sich dabei aber immer um Bills, über die beide Häuser bis auf einige Einzelheiten von vornherein einig sind; ganz ausgeschlossen ist aber die Wiedereinbringung einer Bill in derselben Session, wenn sie in der zweiten oder dritten Lesung verworfen oder „auf sechs Monate vertagt" worden ist. Dann gibt es kein anderes Mittel als plötzliche Schliefsung der Session und Eröffnung einer neuen. Zu wiederholten Malen ist auch von diesem etwas heroischen Mittel im 18. und 19. Jahrhundert Gebrauch gemacht worden[1].

Drittes Kapitel.

Die Erteilung der Sanction durch die Krone[2].

Nun ist noch der letzte Act der Gesetzgebung zu schildern: die Erteilung der königlichen Sanction (Royal Assent). Es ist

[1] So z. B. im Jahre 1831, um zu ermöglichen, dafs die Reformbill zum drittenmal zur Verhandlung getellt werden könne, wozu das Parlament vom 20. Oktober bis 6. Dezember vertagt wurde. Früher bestand eine alte Regel zu Recht, wonach während derselben Session auch nicht gestattet war, eine Bill einzubringen, deren Bestimmungen den Vorschriften einer in derselben Session schon angenommenen Bill widersprachen. Dieser Grundsatz ist durch 13 und 14 Vict. c. 21 (1850) ausdrücklich abgeschafft worden. Im Jahre 1721 hatte aber das Bestehen dieser Vorschrift den Abbruch der Session und den Beginn einer neuen erfordert, um eine dringende Abänderung an dem eben erlassenen Actiengesellschaftsgesetze (South Sea Company Acts) durchführen zu können. Vgl. House of Commons Journals XIX. p. 639.

[2] May, Parl. Pract., p. 480—485.

hier nicht die Veranlassung gegeben, die geschichtliche Entwicklung und die staatsrechtliche Bedeutung der Gesetzessanction in England und damit zugleich die staatsrechtliche Stellung der Krone in dieser wichtigsten Function des staatlichen Lebens ausführlich zu besprechen. Es wird genügen, folgendes festzustellen.

Die Sanction eines in beiden Häusern des Parlamentes angenommenen Gesetzentwurfes ist auch nach dem gegenwärtigen Stande der englischen Verfassung ein unerläfsliches formal-rechtliches Requisit für das verfassungsmäfsige Zustandekommen eines Gesetzes, heute gerade so, wie vor 500 Jahren: aber ebenso ist es zweifellos, dafs diese Erteilung der königlichen Sanction, vom Standpunkte des lebendigen Verfassungsrechtes betrachtet, ebenso unweigerlich von der Krone erteilt werden mufs. Beides also, das Recht der formalen Erteilung der Sanction auf der einen Seite sowie die Verpflichtung des Monarchen, diese Sanction zu geben, auf der anderen Seite, sind heute gleichwertige Bestandteile des englischen Staatsrechtes. Wie es dazu gekommen, dafs die Sanction auf solche Weise eine notwendige Form geblieben ist, aber vom materiellen staatsrechtlichen Standpunkte aus gegenwärtig nicht mehr als reine Form ist, kann hier des näheren nicht ausgeführt werden. Es mag genügen, darauf hinzuweisen, dafs seit dem Jahre 1707, in welchem die Königin Anna zum letzten Male ein von beiden Häusern des Parlamentes angenommenes Gesetz nicht sanctioniert hat, bis zur Gegenwart, also durch fast volle zwei Jahrhunderte, kein Fall einer seitens der Krone verweigerten Sanction vorgekommen ist. Zufällige geschichtliche Tatsachen, wie die Landesfremdheit der neuen Dynastie, ferner das geringe politische Interesse, wohl auch der geringe Einflufs der beiden ersten Könige aus dem Hause Hannover, dann aber vor allem — und darin liegt der Kern der Sache — die unwiderstehliche Ausgestaltung der englischen Verfassung unter dem beherrschenden Einflusse des Prinzipes der parlamentarischen Cabinetregierung haben jede selbständige Teilnahme des Königs an der Gesetzgebung gegenüber dem von den beiden Häusern des Parlamentes zum Ausdrucke gebrachten Willen vollständig aus der Welt geschafft. Die in der deutschen Staatslehre merkwürdigerweise noch immer so beliebte Erörterung über die Möglichkeit, dafs

der englische König auch heute noch und in der Zukunft die Sanction eines Gesetzes verweigern könne, sind müfsige Spielereien einer formalistischen, doctrinären Casuistik, die an dem positiven Staatsrechte Englands sowie der englischen staatsrechtlichen Literatur auch nicht den geringsten Anhalt findet. Gewifs ist es auch möglich auszudenken, dafs ein englischer König einmal den Willen haben könnte, selbstherrlichen Einflufs auf die Gesetzgebung zu nehmen, darum versuchen möchte, die Sanction einer ihm nicht genehmen Bill zu verweigern, und dafs er dadurch den Mechanismus der englischen Gesetzgebung zum Stillstand bringen könnte. Das ist möglich, weil bekanntlich bei keinem mit Willen begabten Lebewesen mit Sicherheit darauf gerechnet werden kann, dafs es in einem bestimmten Zeitpunkte eine im vorhinein bestimmte Willensrichtung verfolgen wird. So könnte auch der englische König einmal sich sträuben, die ihm nach dem geltenden Verfassungsrechte obliegende Function der widerspruchslosen Sanctionierung eines Gesetzes zu vollziehen. Aber das wäre gerade so ein Bruch des positiven Staatsrechtes Englands, wie wenn etwa das Unterhaus sich weigern wollte, ein Budget zu bewilligen oder den Speaker vorzuschlagen oder etwa sich überhaupt zu versammeln, alles Dinge, die ja vom Standpunkte grübelnder Erwägung dessen, was „möglich" ist, gewifs vorkommen könnten. Alle solche Vorkommnisse aber wären vom Standpunkte des geltenden englischen Rechtes revolutionäre Acte, an die den Mafsstab „juristischer" Beurteilung anzulegen, a priori absurd ist. In den zweihundert Jahren, in welchen die englische Krone es geschehen lassen mufste, dafs ihr Veto gegenüber den von beiden Häusern des Parlamentes bewilligten Gesetzen in blofse Form oder Zeremonie sich verwandelt hat, ist die englische Verfassung im Zusammenhange mit dieser Tatsache wie mit vielen anderen Erscheinungen in einer Richtung entwickelt worden, die für die Zukunft einen selbständigen politischen Willen des Trägers der Krone gegenüber den von den beiden Häusern des Parlamentes angenommenen Bills völlig ausschliefst. Einen solchen selbständigen Willen dennoch für möglich halten, heifst nichts anderes, als eine der denkbar gröfsten Rückbildungen der englischen Verfassung, ja ihre revolutionäre Rückbildung als denkbar annehmen. Um das

auch nur einigermafsen wahrscheinlich zu machen, müfsten doch ganz andere Gründe dafür angeführt werden können, als sie jene deutschen Staatsrechtslehrer vorzubringen imstande sind, die immer wieder von einer „Wiederaufnahme machtvoller königlicher Regierung" in England als einer greifbaren Möglichkeit der Gegenwart und Zukunft reden. Solche Gründe fehlen aber demjenigen, der die englische Politik des 18. u. 19. Jahrhunderts und das geltende englische Staatsrecht wirklich kennt, vollständig.

Was nun die Form der königlichen Sanction anbelangt, so ist auch hier pietätvoll die uralte Sprache gewahrt worden. Alle Bills sind, wie schon oben bemerkt, in Verwahrung des Clerk of the Parliaments im Oberhause. Dieser letztere stellt zwei Exemplare einer Liste zusammen, die alle Titel der Bills enthält, deren Sanction bevorsteht. Die eine davon wird dem König unterbreitet, bevor er die Sanction vornimmt, die andere dem Clerk of the Crown, der dann diese Titel in die zum Zwecke der Sanction auszustellende Urkunde einsetzt. Sohin erfolgt der Act der königlichen Bestätigung entweder persönlich durch den Träger der Krone am Schlusse der Session oder — eine Praxis, die seit Heinrich VIII. begonnen hat — während der Session durch Spezialbevollmächtigte, „by Commission", die unter dem grofsen Siegel ernannt wird. Sanctioniert der König in Person, so geschieht dies in der feierlichen Versammlung des Oberhauses, wobei die Peers in Roben und alle Staatswürdenträger im Staatskleide erscheinen. König und Königin, umgeben vom Hofstaate, sitzen in ihren Thronsesseln. Sodann beruft der König durch den Botschafter des Oberhauses, den „Gentleman mit dem schwarzen Stabe" (Gentlemen Usher of the Black Rod) das Unterhaus zum Erscheinen vor dem König, welchem Rufe der Speaker und die Commons nachkommen. Hierauf trägt der Clerk of the Crown die Titel der Bills vor und der Clerk of the Parliaments gibt nach tiefer Verbeugung vor dem Throne die Zustimmung der Krone durch Aussprechen der Sanctionsformel kund, was der König durch Neigen des Hauptes bestätigt.

Im Falle der Sanction durch eine Commission gilt folgendes. Die Bestallung wird von dem König mit dem eigenen Handsiegel gefertigt und durch den Clerk of the Parliaments contra-

signiert. Die Commission besteht aus drei oder mehr besonders bevollmächtigten Lords, die im Oberhause in feierlichem Zuge erscheinen und auf einem Sitze unterhalb des Thrones, aber oberhalb des Woolsack, auf dem der Kanzler sitzt, Platz nehmen. Auch jetzt werden die Commons zum Erscheinen aufgefordert. Sodann wird im Beisein des Speaker und der Commons die Commission verlesen und es werden die Titel der Bills aufgezählt, sodann bei jeder von diesen die Zustimmung durch Aussprechen der Sanctionsformel seitens des Clerk of the Parliaments erteilt. Die Sanctionsformel lautet bei verschiedenen Classen von Gesetzen verschieden. Für eine Public Bill lautet sie: „Le roy (la reyne) le veult." Wird eine Private Bill bewilligt, so lautet die Formel: „Soit fait comme il est desirè." Geldbewilligungen des Parlamentes, also alle budgetären Gesetze werden, wie schon oben bemerkt, nicht vom Clerk of the Parliaments aufbewahrt, sondern unmittelbar vor der Sanction durch den Speaker übergeben und erhalten die königliche Bestätigung vor allen anderen Gesetzen. Hier wird die Zustimmung mit den Worten ausgedrückt: „Le roy (la reyne) remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence, et ainsi le veult."

In alten Zeiten, in welchen der König oder die Königin die Sanction eines Gesetzes nach dem damals geltenden Staatsrechte verweigern konnte, lautete die Formel hierfür: „Le roy (la reyne) s'avisera."

Geschichtliches.

Über den Ursprung des legislativen Verfahrens durch Bills ist oben das Notwendige gesagt worden. Wir wissen, dafs diese Form bis in den Beginn des 15. Jahrhunderts zurückreicht. Sie hat sich seither, zweifellos aber seit der Mitte des 16. Jahrhunderts völlig unverändert bis in die Gegenwart erhalten. Auch die Reformen des 19. Jahrhunderts haben an der Methode der Durchberatung von Bills nichts Wesentliches geändert, nur dafs einige der unerträglich gewordenen zahlreichen Abstimmungen sowie mehrere formale Stadien beseitigt worden sind. Liest man die Angaben über das Verfahren mit Bills bei D'Ewes, Hooker und Thomas Smith, so wird man nicht ohne Erstaunen wahrnehmen, wie alt die vollkommen ausgebildete Prozedur der Lesungen, der Ausschufsberatung und aller damit zusammenhängenden parlamentarischen Formen schon damals gewesen ist. Die sorgfältigste und ausführlichste Darstellung der Art und Weise, wie Gesetze im Parlament durch Passierung von Bills

gegeben werden, gibt die kleine Schrift Hakewels. Versuchen wir, seiner Darstellung in den Hauptzügen zu folgen.

„Der Clerk", sagt Hakewel[1], „wird gewöhnlich vom Speaker, bisweilen auch vom Hause beordert, eine bestimmte Bill zu lesen, was er mit lauter und deutlicher Stimme tun soll, und zwar zuerst den Titel, dann die Bill selbst." Damals also war die Lesung noch keine leere Form: durch sie wurde erst das Haus von dem Inhalte der Bill unterrichtet. Es gab noch keine gedruckten Gesetzentwürfe, überhaupt keine Art der Vervielfältigung parlamentarischer Papiere, vielmehr wurde die Bill nach ihrer Einbringung vom Speaker dem Clerk übergeben, der sie dann während der ganzen folgenden Prozedur in seiner Gewahrsam behielt. „Die Vornahme der ersten Lesung geschieht so, dafs der Clerk dem Speaker die Bill übergibt, worauf letzterer sich entblöfsten Hauptes erhebt und die Bill in der Hand haltend sagt: ‚das ist die Bill mit diesem und diesem Titel', und dann eröffnet er dem Hause entweder aus dem Gedächtnisse oder mit Hilfe des Breviatum den Inhalt des Gesetzentwurfes. Dieser Modus wiederholt sich bei jeder der Lesungen; und wenn die Bill im Committee stark amendiert worden ist, pflegt der Speaker den ganzen Text der Bill nochmals selbst vorzulesen. Die erste Lesung ist durch den geschilderten Vorgang bereits zu Ende geführt." „Es ist dabei nicht üblich, dafs irgend jemand das Wort ergreift; vielmehr soll man dann nachdenken und sich Zeit lassen", sagt Hakewel. Und das gilt ja auch noch nach der heutigen Geschäftsordnung. Hie und da kommt aber auch Debatte bei der ersten Lesung vor und zwar bei „dem Gemeinwohl gefährlichen Bills, damit das Haus nicht länger davon gestört werde." Eine Abstimmung erfolgt bei der ersten Lesung immer nur in der Form, dafs die Ablehnung der Bill beantragt wird.

Bills, die von den Lords kommen, gelangen gleich zur Abstimmung über die Anberaumung der zweiten Lesung. Diese letztere wird regelmäfsig zwei bis drei Wochen nach der ersten vorgenommen, „doch kommt es", berichtet Hakewel, „auch vor, dafs eine Bill mehr als eine, ja sogar alle drei Lesungen an einem und demselben Tage erfährt"[2].

Das nun regelmäfsig folgende Stadium ist nach Hakewel die Überantwortung an den Ausschufs (Committment). Nur wenn dieses entfällt, ist sofort der Antrag auf Ingrossierung der Bill zulässig[3]. „Sobald die Committees in betreff der Bill schlüssig geworden sind und in betreff der Amendments dazu, soll eines von den Ausschufsmitgliedern nach Übereinkunft aller übrigen den Bericht davon dem Hause erstatten, indem er das Wesen der Amendments auseinandersetzt und die Gründe dafür,

[1] Hakewel, p. 137—160.

[2] Seltsam klingt es wohl modernen Parlamentariern, wenn Hakewel als Grund dafür den zeitweiligen Mangel an Arbeitsmaterial des Hauses angibt (Hakewel, p. 142).

[3] Bills, die vom Oberhause kommen, sind bereits in ingrossierter Gestalt und es entfällt daher dieses Stadium. Ingrossierung ist die Übertragung der Bill durch Schreiberhand auf Pergament.

worauf er dann die so amendierte Bill dem Clerk übergibt und an der Seite des Clerk während der ganzen Zeit stehen bleibt, während welcher der letztere die Amendments vorliest. Und er soll dabei dem Clerk helfen, im Falle es schwer leserlich sein sollte, was sehr oft der Fall ist infolge des Hineinschreibens der Amendments zwischen die Zeilen oder schlechter Handschrift. Der Clerk soll dann jedes Amendment und jede Interlineation zweimal laut vorlesen, sodafs jedes Amendment ebensoviel Lesungen hat als der übrige Teil der Bill gehabt hat. Dabei wird es sehr oft geschehen, dafs die Zusätze zwischen den Zeilen und die Amendments, die so vom Clerk vorgelesen werden, an und für sich, solange nicht auch der betreffende vorhergehende oder folgende Paragraph gelesen wird, keinen Sinn haben; dennoch soll der Clerk nur die neuen Amendments vorlesen, ohne sich um den Rest der Bill zu kümmern. Denn es wird angenommen, dafs der Berichterstatter jedes Amendment auseinandergesetzt und den Zusammenhang derselben mit dem Rest der Bill klargemacht hat, sodafs sie einen Sinn bekommen. Und bisweilen ist auch gestattet worden, wenn der Amendments viele waren und die Schrift schlecht gewesen, dafs die ganze Bill noch einmal zuerst gelesen wurde und dann erst die im Committee erfolgten Abänderungen" [1].

Nun erfolgt jedenfalls der Antrag auf Ingrossierung; bei Ablehnung desselben gilt die Bill als dauernd verworfen. „In diesem Stadium pflegt", wie Hakewel berichtet, „bisweilen auch die ganze Bill nochmals den Committees zurückgegeben zu werden zum Zwecke der Anfertigung einer neuen Abschrift, und diese wird dann bisweilen als neue Bill in das Haus eingebracht." Dieses Stadium ist 1849 beseitigt worden, da die Ingrossierung aufgegeben und an deren Stelle die Anfertigung von Druckexemplaren der Bill auf Pergament eingeführt wurde. Übrigens kennt Hakewel auch ein Recommittment der Bill zur Vornahme weiterer Abänderungen als einen Ausnahmsfall.

Sodann erfolgt die dritte Lesung der ingrossierten Bill. „Meistens wartet der Speaker, bis mehrere Bills ingrossiert zur dritten Lesung bereit sind und wenn er eine passende Zahl (fünf bis sechs, eher weniger als mehr) davon hat, dann gibt er dem Hause seine Absicht kund, an einem der nächsten Tage einige Bills zur Passierung zu bringen, damit das Haus dann gut besucht sei. Aus diesem Grunde ist auch bisweilen verordnet worden, dafs keine Bill zur endgültigen Passierung vor 9 Uhr oder kurz nachher darankommen solle, zu welcher Zeit das Haus gewöhnlich voll ist. Wenn die Bill zum dritten Male gelesen ist, so übergibt sie der Clerk dem Speaker, der den Titel vorliest und den Zweck der Bill auseinandersetzt und sagt, dafs die Bill nun dreimal gelesen worden ist und dafs er mit ihrem Verlaub sie nun zum Beschlufs über die Passierung vorlege. Dann pausiert er einige Zeit, damit die Mitglieder Gelegenheit haben, dazu zu sprechen; denn bei der dritten Lesung wird die Sache nochmals frisch discutiert und meistens wird sie in diesem

[1] Hakewel, p. 148 u. 149.

Stadium mehr debattiert als in den früheren Lesungen." Davon ist nun das Verfahren längst abgekommen.

Hierauf erfolgt die Abstimmung „that this bill should pass." „Im Falle der Passierung durch die Mehrheit soll der Clerk darüber den Eintrag in sein Journal machen und auf den Kopf der Bill auf der rechten Seite die Worte schreiben „Soit baillé aux seigneurs." Im Falle es sich um eine von den Lords herabgelangte Bill handelt, so schreibt der Clerk unter die Unterschrift der Lords, die immer am Ende der Bill steht, die Worte „A ceste bille le communs sont assentus."

Ein Recommittment kann bei der dritten Lesung nicht mehr stattfinden, doch berichtet Hakewel von ausnahmsweise stattfindenden irregulären Verbesserungen des Textes der Bill durch den Clerk auf dem Tische des Hauses.

Während der Vornahme irgend einer Lesung der Bill soll das Haus in keiner Weise durch ein anderes Geschäft unterbrochen werden.

Nachstehend seien noch einige der ältesten Standing Orders über das legislative Verfahren angeführt:

(1603.) The first day of sitting in every Parliament some one Bill, and no more, received a First Reading for forms sake, I. 150.

(1604.) Order, that no Bill whereof the House is clearly possessed, be delivered to any before the House have notice, and give leave, I. 223.

(1580.) Mr. Speaker wills the House to forbear speaking to Bills at the first Reading, I. 118.

(1610.) No Bill upon Third Reading for the body to be committed, but for some particular Clause or Proviso, I. 424.

(1621.) Ordered, that when any Bill is committed, one shall be named to take the Bill, I. 650.

(1628.) Ordered, that upon the committing of every Public Bill, one of the Committee shall be specially named by the House to take care of the Bill, I. 920.

(1663.) Ordered, that it be the ancient order and course of the House, that when any Bill is committed, no Private Member ought to take it away; but the Clerk of the House, or his Deputy, is to attend with the Bill and Order at the time and place appointed for the first meeting of the Committee; and deliver the same in at the Committee, after the Chairman is chosen, VIII. 488.

(1604). Rule agreed: No double Question upon the passing of a Bill; though sometimes upon the committing it is put double, if the Voices or Question be not clear, I. 215, 975.

(1641.) Ordered, that no Public Bill shall pass but between Nine and Twelve o'clock; and that if any Member shall move contrary, he shall incur the censure of the House, II. 324.

Elfter Abschnitt.

Das Budgetverfahren[1].

Vorbemerkungen.

Das Verfahren, mittelst dessen das englische Unterhaus die zweite seiner fundamentalen Aufgaben, nämlich die Fürsorge für die finanziellen Bedürfnisse von Staat und Reich, erfüllt, das Budgetverfahren, weicht von der in den continentalen Parlamenten üblichen Budgetpraxis aufserordentlich ab und stellt sich als höchst eigenartiger, vielfach verwickelter Complex von Normen und Einrichtungen dar. Es ist nun vollständig unmöglich, dieses Verfahren zu schildern oder zu verstehen, wenn man sich nicht vorher Klarheit verschafft hat über die staatsrechtlichen Cardinalprinzipien des englischen Budgetrechtes überhaupt. Schon ein äufserliches Moment deutet darauf hin, wie hier Parlamentsverfahren und materielles Staatsrecht natürlich miteinander verknüpft sind: wir finden nämlich einige der wichtigsten Grundsätze des Budgetrechtes mitten unter den Standing Orders des Unterhauses, also in der Form einfacher Beschlüsse der Commons.

Es ist nun gewifs nicht beabsichtigt, in diesem Zusammenhange die Praxis und Theorie des englischen Budgetrechtes erschöpfend darzustellen, so wünschenswert dies auch gerade vom Standpunkte der deutschen Staatswissenschaft wäre, in der eine bestimmte Darstellung des englischen Budgetrechtes — es ist die Rudolfs von Gneist — geradezu beherrschend auf die Fortbildung dieser ganzen Materie in Theorie und politischer Praxis

[1] May, Parl. Pract., p. 515—593; Manual, p. 161—185; Hatsell, vol. III. p. 80—214.

gewirkt hat; ich werde mich vielmehr damit begnügen müssen, die staatsrechtlichen Grundlagen des englischen Budgetrechtes insoweit zu schildern, als dies für den vorliegenden Zweck unerläſslich ist. Dennoch wird es nicht unangemessen erscheinen, im Zusammenhange damit am Schlusse der Darstellung, sei es auch nur mit wenigen Andeutungen, auf die Miſsverständnisse hinzuweisen, die sich seit einem halben Jahrhundert in den deutschen Darstellungen des englischen Budgetrechtes und den daraus gezogenen Folgerungen forterhalten.

Erstes Kapitel.

Die staatsrechtlichen Grundlagen der Budgetberatung.

Das gesamte Budgetrecht und mit ihm die Verfassung Englands wurzelt bekanntlich in dem fundamentalen, an der Schwelle der Parlamentsgeschichte Englands aufgestellten, durch drei Jahrhunderte von Kämpfen mit der Krone und friedlicher Entwicklung gesicherten Grundsatze, daſs alle zu Zwecken des Staates dem Staatsbürger auferlegten Steuern und öffentlichrechtlichen Lasten, welcher Art immer sie sein mögen, von den Vertretern der Regierten und Steuerzahler, vom Parlamente bewilligt werden müssen. Die Geschichte dieses Grundrechtes und seiner endgültig ausnahmslosen Verwirklichung kann uns hier nicht beschäftigen. Es genügt, sich vor Augen zu halten: seit dem Jahre 1688 steht dieses Grundrecht der Nation so fest, daſs es fortan keinem Zweifel mehr unterliegt, daſs das Parlament der einzige und ausschlieſsliche Factor im Staate ist, dem es zukommt, der Nation irgend eine öffentlichrechtliche Last aufzuerlegen. In der Bill of Rights heiſst es[1]: „That the levying of money for the use of the Crown by pretence of prerogative withouth grant of Parliament for longer time or in other manner than the same is or shall be granted, is illegal.“ Damit war der Finanzpolitik, wie sie die Tudors und Stuarts betrieben hatten, endgültig der Rechtsboden entzogen. Alle Versuche, aus der Prärogative der Krone in betreff des Auſsenhandels ein auf königlicher Verordnung bestehendes Zollrecht zu schaffen, waren damit ebenso ein für allemal abgetan wie

[1] Grant Robertson, Select Statutes, Cases and Documents, p. 77.

die Zwangsanleihen und die Praxis der Erteilung von Handelsmonopolen zum Zwecke der Füllung der königlichen Casse. Und schon die Convention von 1660, welche die Restauration des Königtums durchführte, hatte die wenigen und finanziell längst unbedeutend gewordenen Einkünfte, die der Krone ohne Mitwirkung der Volksvertretung aus ihrem oberlehensherrlichen Rechte zuflossen, aufgehoben; gleichzeitig war die Veräufserung der Kronländer verboten worden [1].

Zugleich mit dieser Ausbildung des ausschliefslichen Rechtes der Bewilligung aller Staatseinkünfte hatte sich aber eine zweite Entwicklung vollzogen: das House of Commons hatte im ganzen Bereiche der Bewilligung öffentlicher Gelder eine Sonderstellung, die vollständige Suprematie über das Oberhaus, gewonnen. In frühester Zeit schon besitzen die Commons das Recht der ausschliefslichen Initiative in Geldbewilligungen. Schon im Jahre 1407 erkennt Heinrich IV. an, dafs die Geldbewilligungen ihren Ursprung im Unterhause nehmen müssen und dafs die Krone von der erfolgten Geldbewilligung nach Zustimmung der Lords nur durch den mündlichen Bericht des Speaker in Kenntnis gesetzt werden dürfe [2]. Darin lag schon ausgesprochen, dafs die Commons als die Repräsentanten der in Counties und Boroughs vollständig zusammengefafsten Nation es sind, die die Steuern bewilligen. In der Tat wird dieses Moment, als die Commons nach der langen Zeit der Tudorherrschaft wieder zu politischem Machtbewufstsein gelangen, deutlich in der Form der Geldbewilligung hervorgehoben. Seit 1625 werden die Commons in der Preamble der Money Bills allein als die die Gelder Bewilligenden genannt.

Alsbald wird aber daraus für die Commons ein ausschliefsliches Recht, die Steuern zu bewilligen, entwickelt und die Sonderstellung, die sie in dieser Hinsicht einnehmen, in voller Schärfe rechtlich fixiert. 1671 beschliefsen die Commons feierlich, dafs in allen der Krone vom Unterhause zu gewährenden

---

[1] An Act for taking away the Court of Wards and liveries and tenures in capite, and by knight-service and purveyance and for settling a revenue upon his Majesty in lieu thereof 12 Charles II. c. 24 (1660) bei Grant Robertson, loc. cit. p. 1—5.

[2] Stubbs, Const. Hist., III. p. 62 ff.

Geldbewilligungen der Steuersatz von den Lords nicht geändert werden dürfe[1]. Und durch einen zweiten Beschlufs, vom 3. Juli des Jahres 1678 wird festgesetzt, „dafs alle Steuerhilfen und Geldbewilligungen, die der Krone im Parlamente gegeben werden, die ausschliefsliche Gabe der Commons sind, und dafs alle Bills für die Gewährung solcher Hilfen und Bewilligungen in den Commons ihren Ursprung zu nehmen haben, und dafs es das ausschliefsliche und unbezweifelte Recht des Unterhauses ist, in solchen Gesetzen zu bestimmen, zu begrenzen und festzusetzen alle Zwecke, Aufgaben, Bedingungen, Voraussetzungen, Mafsgaben und Qualificationen, unter welchen solche Geldbewilligungen erteilt werden, welche sämtlich durch das House of Lords nicht geändert werden dürfen[2].“ Den Peers stand also seither nur mehr das Recht zu, die vom Parlament beschlossenen Geldbills anzunehmen oder abzulehnen. Jede Abänderung einer solchen war ihnen untersagt. Die Lords haben nur die Function, darüber zu beschliefsen, ob sie eine Geldbill in einen Act of Parliament verwandeln wollen oder nicht. Blofs die endgültige Herstellung der staatsrechtlichen Form obliegt ihnen, auf den Inhalt derselben haben sie keinen rechtlichen Einflufs.

Die letzte Etappe erreicht nun diese Entwicklung der immer schärfer ausgesprochenen Alleinberechtigung des Unterhauses in Finanzfragen im Jahre 1860. Bis dahin noch galt es als verfassungsmäfsig, dafs das Oberhaus das Recht habe. Geldbills des Unterhauses als Ganzes ohne Abänderung zurückzuweisen, wenngleich dieses Recht sehr selten ausgeübt worden ist. Im genannten Jahre aber kam es bei der Feststellung des Budgets zu einem Zusammenstofse zwischen beiden Häusern. Eine der in jenem Jahre vom Unterhause beschlossenen Bills, welche die Aufhebung des Papierzolles (Paper Duty) zum Gegenstande hatte, wurde vom Oberhause einfach verworfen. Darauf erwiderte das Unterhaus, das sich in der Sache selbst

---

[1] Resol. v. 13. April 1671 bei Hatsell, III. p. 110.

[2] Resol. v. 3. Juli 1678, vgl. May, Parl. Pract. p. 542. Siehe auch bei Hatsell, III. p. 100—140 sowie Appendix, Nr. 7 u. 8 das ganze urkundliche Material über die Privilegien des House of Commons in Geldbewilligungen und die darüber mit den Lords vorgekommenen Schwierigkeiten und Verhandlungen.

zunächst fügte, durch drei am 6. Juli gefafste Resolutionen, die folgenden Inhalt haben:[1]

Die erste Resolution erklärt, dafs das Recht, Steuern und Geldausgaben der Krone zu bewilligen, allein bei den Commons ruht; die zweite Resolution besagt, dafs, obwohl die Lords das Recht, verschiedene auf die Besteuerung bezügliche Bills zu verwerfen, ausgeübt haben, indem sie die ganze Bill verwarfen, dennoch die Ausübung dieses Rechtes sehr selten stattgefunden hat und vom Unterhause begründetermafsen mit besonderer Eifersucht betrachtet worden ist, da auf solche Weise das Recht der Commons, alle Geldbewilligungen zu beschliefsen und Mittel und Wege für die alljährlichen Staatsbedürfnisse festzusetzen, berührt wird; die dritte Resolution geht dahin, dafs das Unterhaus für die Zukunft, um sich gegen eine ungebührliche Ausübung der den Lords zustehenden Rechtsmacht in Bezug auf Money Bills zu schützen und um den Commons die ihnen zustehende rechtmäfsige Controle über Besteuerung und Ausgabenwesen zu sichern, in seinen eigenen Händen die Vollmacht besitze, die Steuern so aufzuerlegen und nachzulassen sowie die Ausgabenbewilligungen so zu formulieren, dafs das Recht der Commons in Bezug auf den Gegenstand, die Art und Weise, das Mafs und die Zeit von Geldbewilligungen unverletzt bleibt.

Diesen Resolutionen entsprechend wurde nun sogleich im Jahre 1861 ein Schritt von besonderer Tragweite vollzogen. In diesem Jahre wurden nämlich sämtliche auf die Staatseinnahmen bezüglichen Vorschläge als ein Ganzes in eine Bill zusammengefafst und als solche dem Hause vorgelegt, hierbei auch die im Vorjahre zurückgewiesene Bill betreffs Aufhebung der Papierzölle eingefügt und dadurch das Oberhaus gezwungen, die vom Unterhause beschlossenen finanziellen Mafsregeln als ein Ganzes anzunehmen oder zu verwerfen[2]. Eine Abänderung

---

[1] Eine ausführliche und klare Darstellung dieser sehr bedeutungsvollen Vorgänge anläfslich der Budgetberatung von 1860 gibt Spencer Walpole in seiner History of Twenty-five years, vol. I. p. 360 ff. Der Text der Resolutionen im Manual (ed. 1896), p. 114.

[2] Diese Neuerung wurde als die Methode der „bepackten Bill“ (Tacking of Money Bill) und daher von der Opposition als unconstitutionell bezeichnet. Damit ist eine Verbindung innerlich nicht zusammengehöriger

dieser einheitlichen Finanzbill war staatsrechtlich ausgeschlossen, denn ein solches Recht beansprucht das Oberhaus schon seit zwei Jahrhunderten nicht mehr. Gegenüber der ihnen gestellten Alternative blieb den Lords nichts anderes übrig, als die gesamten Finanzmafsregeln des Unterhauses in diesem Jahre vorbehaltlos anzunehmen. Denn ein Nichtzustandekommen des Finanzgesetzes konnten die Lords füglich nicht auf sich nehmen. Und dabei ist es geblieben. Auf diese Weise ist nun seit einem Menschenalter die Alleinherrschaft des Unterhauses über den Etat auch formell rechtlich festgestellt und die Ausschliefsung des Oberhauses von jedem rechtlichen und tatsächlichen Einflusse auf die Staatsfinanzen eine vollzogene und nicht mehr rückgängig zu machende Tatsache. Diese aufserordentlich tiefgreifende staatsrechtliche Neuerung ist also geschaffen worden, ohne dafs auch nur eine einzige Gesetzesnorm abgeändert oder neu aufgestellt worden wäre: ein

---

Materien zu einem Gesetze gemeint: etwas, das schon im alten Rom als „lex satura“ bekannt war. Diese Prozedur war im 17. Jahrhundert öfter vom House of Commons versucht, aber von den Lords als Privilegienbruch zurückgewiesen worden. Im Jahre 1702 beschlossen die Lords folgenden, in die Standing Order 59 übergegangenen Grundsatz: „That the annexing any clause or clauses to a bill of aid or supply the matter of which is foreign to and different from the matter of the said bills of aid or supply is unparliamentary and tend to the destruction of the constitution of the government.“ Tatsächlich galt diese Art der Durchdrückung von Gesetzen durch das Parlament seither als unconstitutionell. Mit Recht weist ein neuerer Kenner des englischen Parlamentsrechtes darauf hin, dafs noch 1846 Sir Robert Peel nicht daran gedacht hat, seine berühmte Aufhebung der Kornzölle etwa auf solche Weise durchzusetzen. (Courtney Leonard, The Working of the Constitution, p. 23.) Dafs aber die Verbindung zweier finanziellen Mafsregeln, der Aufhebung einer alten mit der Einführung einer neuen Steuer, nicht als solches verfassungswidriges „Tacking“ angesehen werden konnte, hat der verantwortliche Urheber dieser Mafsregel, Gladstone, der damalige Schatzkanzler, in einer ausgezeichneten Rede auseinandergesetzt. Er wies nach, dafs sowohl im 18. wie im 19. Jahrhundert solche zusammengesetzte Supply Bills wiederholt und anstandslos das Parlament passiert haben. (Vgl. The financial Statements of W. E. Gladstone: 1853, 1860, 1861, London [1863], p. 414 ff.) Das stillschweigende Gewährenlassen seitens des Oberhauses im Jahre 1861 und der damit geschaffene Präzedenzfall zeigen deutlich, dafs dieses selbst nicht mehr die Macht in sich fühlte, den Commons die ausschliefsliche Befugnis der Budgetfestsetzung zu bestreiten.

belehrendes Beispiel für die unübertreffliche Elastizität der englischen Verfassung und für ihre jeder juristischen Construction und jeder dogmatischen Formulierung spottende Natur.

Im Jahre 1894 wurde der Name der alljährlichen Bill, welche die Steuern und sonstigen periodischen Finanzmafsregeln zusammenfafst und bis dahin Customs and Inland Revenue Bill hiefs, in das entsprechendere „Finance Bill" umgewandelt und gleichzeitig erweiterter Inhalt in diese Form des allgemeinen Finanzgesetzes hineingelegt. In dem Budget dieses Jahres wurden nämlich organische Änderungen in betreff der Rückzahlung der Staatsschuld, anstatt wie bisher in einer selbständigen Bill eingebracht zu werden, der Finanzbill eingefügt. Diese im Einvernehmen beider Parteien des Unterhauses geschaffene Neuerung ist abermals von dem Oberhause nicht beanstandet worden und damit war von diesem selbst das Siegel auf die nunmehr vollständig herbeigeführte Aufhebung des Geldbewilligungsrechtes des Oberhauses gesetzt[1].

---

[1] Die gegenwärtige Verteilung des Wirkungskreises beider Häuser des Parlamentes in bezug auf das Budget, wie sie sich durch die Praxis des 19. Jahrhunderts endgültig gestaltet hat, wird durch die nachfolgenden, von Sir Courtenay Ilbert formulierten Leitsätze in volle Klarheit gebracht:

1. Die Lords dürfen keinen in eine Public Bill eingekleideten Gesetzesvorschlag initiieren, der dem Volke, sei es durch Staatssteuern, Localsteuern oder anderweitig, eine Last auferlegt oder der die Verwaltung und Verwendung von öffentlichen Geldern regelt.

2. Die Lords dürfen einen solchen Gesetzesvorschlag nicht abändern, sei es in betreff der Höhe der Steuer, des Steuerbetrages, des Steuerfufses, der Dauer derselben, der Art und Weise ihrer Umlegung, Einhebung oder der Verwaltung und Verwendung des Steuerertrages.

3. Die Lords können eine solche Bill als Ganzes verwerfen und ebenso die ganze Gruppe von Bestimmungen zurückweisen, die solche Gesetzesvorschläge enthalten und den Teil einer Bill bilden, die sie sonst zu amendieren berechtigt wären, wenn diese betreffenden finanziellen Bestimmungen einen besonderen und von dem übrigen Gesetze unterschiedenen Bestandteil ausmachen.

4. Wenn die Commons ihre Privilegien in betreff der Entstehung einer Bill geltend machen, so beschliefsen sie eine Resolution des Inhaltes, dafs die betreffende Bill, die ihnen von den Lords zugekommen, beiseitegelegt oder für sechs Monate vertagt werde.

5. Wenn die Commons ihre Privilegien in betreff eines von den Lords zu einer bei den Commons entstandenen Geldbill gemachten Amendments

Wir haben nun damit bereits den ersten der staatsrechtlichen Grundsätze festgestellt, die das englische Budgetverfahren beherrschen. Er lautet: Die Feststellung und Bewilligung aller Steuern und Zölle, Anleihen und überhaupt aller das Volk materiell belastenden Maſsregeln, sowohl in Abänderung diesfalls bestehender Gesetze als zur Schaffung neuer Lasten, ebenso gut die Vermehrung wie die Verminderung des Steuersatzes oder Steuerfuſses, die Verringerung oder die Erhöhung des Zinsfuſses von Staatsschulden usw. bilden den Gegenstand ausschlieſslicher Competenz des Unterhauses.

---

zum Ausdrucke bringen, tun sie dies folgendermaſsen: Sie lehnen das Amendement der Lords ab, senden ihnen eine Botschaft dahinlautend, daſs das Amendement einen Bestandteil des Staatseinkommens berühre oder sonstwie das Geldbewilligungsrecht betreffe und daher die Privilegien des Hauses verletze. Daher betrachten es die Commons in diesem Falle ihrerseits für unnötig, weitere Gründe anzuführen, davon überzeugt, daſs dieser Grund als hinreichend erachtet werde. Beharren auch dann die Lords noch auf ihrem Amendement, so würde dieses letztere zur Seite gelegt oder für sechs Monate vertagt werden.

6. Die Commons haben durch eigene Standing Order ihre Privilegien in zwei Fällen aufgegeben, und zwar:

a) in betreff von Public Bills;

b) in betreff von Private Bills und Provisional Order Bills;

jedesmal im Hinblick auf die in solchen Bills enthaltenen Bestimmungen betreffend Gebühren und Auflagen, die localen Character besitzen und durch Localbehörden umgelegt und eingehoben werden.

7. Bisweilen verzichten die Commons auf ihre Privilegien im Hinblicke auf ein Amendement der Lords in folgenden Fällen:

a) wenn das Amendement genau genommen nicht in Ordnung ist, aber doch tatsächlich die Privilegien des Hauses nicht verletzt;

b) wenn das Amendement der Lords nur indirect eine Last für die Steuerträger mit sich bringt und nur die Durchführung der von den Commons ins Auge gefaſsten gesetzgeberischen Zwecke zum Inhalte hat;

c) wenn das Amendement nur schwer von anderen Bestandteilen des Gesetzes getrennt werden kann, die keiner Beanstandung seitens der Commons unterliegen;

d) wenn ein starres Festhalten am Buchstaben des Prinzips die Lords von der wirklichen Beratung einer Bill vollständig ausschlieſsen würde.

8. In solchen Fällen rechtfertigen die Commons sehr häufig ihre Handlungsweise dadurch, daſs sie diese im Journal des Hauses proto-

Damit hängt aber eine zweite, davon gar nicht zu trennende fundamentale Befugnis des Unterhauses zusammen: ihm steht auch die gesamte und bis ins Detail gehende Beschliefsung und Bestimmung über die Verwendung aller von ihm permanent oder jährlich bewilligter staatlichen Einkünfte zu. Historisch ist dieses Recht etwas später zur vollen Bedeutung gelangt als das Recht der ausschliefslichen Steuerbewilligung; aber es ist seit 1688 bis zur Gegenwart schrittweise gerade so gesichert und bis in seine letzte Consequenz ausgebaut worden, wie das bei dem ersteren schon durch die beiden Revolutionen geschehen ist[1].

Die Einnahmen und Ausgaben des englischen Staates und Reiches liegen also vollständig und ausschliefslich in der Hand des Unterhauses. Das Recht des Oberhauses, seine Zustimmung zu dem vom Unterhause beschlossenen Budget als einem Ganzen zu erteilen oder zu verweigern, ohne dafs es die geringste Befugnis zur Abänderung besäfse, erscheint im Lichte der Entwicklung, welche das englische Budgetrecht im 19. Jahrhundert genommen hat, nur mehr als eine Formalität. Die Krone besitzt aber seit dem Sturze Carls I. auch nicht die Spur eines Rechtes mehr, den Staatsbürgern auf Grund der Prärogative irgendwelche Steuern aufzuerlegen oder die Verwendung von

---

kollieren lassen und die Gründe für den im einzelnen Falle gewählten Modus feststellen, z. B.: es wird bisweilen auf solche Weise erklärt, dafs das Amendement blofs die Wortfassung betrifft oder dafs es die Bestimmungen der Bill gleichartiger und besser zusammenhängend macht oder dafs es in keiner Weise die beabsichtigte Besteuerung im Wesen ändert.

9. Die Lords haben bisweilen, wenn sie ein Amendement, das der Bevölkerung eine Last auferlegen würde, beschlossen haben, dieses Amendement mit der Bemerkung versehen, dafs es nicht solche Wirkung haben solle. Eine solche Bemerkung verhindert die Erhebung der Frage des Privilegienbruches seitens der Commons, macht aber das Amendement nichtig. Der Zweck davon ist, dafs dieses Amendement durch die Commons aus der Bill ausgeschieden werden soll, damit sie dann die betreffende Bestimmung selbst dem Acte hinzufügen. Dieses Auskunftsmittel wurde z. B. im Falle der Local Government (Ireland) Bill 1898 und ebenso der Unterrichts-Reform-Bill von 1902 angewendet, ist aber als Ausweichen gegenüber dem constitutionellen Prinzip zweifellos zu tadeln. Manual of Procedure, p. 188 ff. — Vgl. auch Stand. Order 44.

[1] Vgl. darüber unten S. 714 ff.

Steuergeldern zu bestimmen. Die Krone oder besser gesagt die Regierung hat hinsichtlich des Budgets nichts anderes zu tun, als das Geld, das die Commons bewilligen, zu empfangen und die Verpflichtung, es so zu verwenden, wie diese es vorschreiben. Das Verhältnis der drei Factoren des Parlamentes bringt Erskine May mit folgenden Sätzen zu prägnantem und knapp gefafstem Ausdrucke: „Die Krone verlangt das Geld, die Commons bewilligen es und die Lords stimmen der Bewilligung zu. Aber das Unterhaus bewilligt keine Geldsumme, wenn diese nicht vorher von der Krone verlangt worden ist, und ebensowenig legt das Unterhaus neue Steuern auf oder vermehrt die bestehenden, wenn solche nicht für den öffentlichen Dienst als notwendig erscheinen gemäfs der Erklärung der Krone durch ihre verfassungsmäfsigen Ratgeber[1].“ Es bedarf wohl kaum nachdrücklicher Betonung, dafs hier unter „Krone“ das jeweilige Cabinet zu verstehen ist, und dafs der Monarch selbst längst keinerlei rechtlichen oder praktischen Einflufs nehmen kann auf die Gestaltung des Budgets.

Mit vorstehenden Tatsachen ist bereits der zweite staatsrechtliche Grundsatz bezeichnet, der für das englische Budgetrecht ausschlaggebend ist. Dieser Grundsatz ist niemals durch gesetzliche Formulierung zum Rechte geworden; sondern, obgleich damit ein fundamentales Prinzip der englischen Verfassung ausgesprochen ist, beruht dieses doch allein auf einem einfachen, unter die Standing Orders des Unterhauses aufgenommenen Beschlusse der Commons. Es ist dies eine der ältesten der heute noch in Kraft stehenden Standing Orders: am 11. Juli 1713 zum ersten Male enunziert ist die Order noch zweimal — am 25. Juni 1852 und am 20. März 1866 — ausdrücklich erneuert worden. Dieser Beschlufs lautet:

„Dieses Haus wird in Zukunft keinerlei Petition in betreff von Geldsummen für irgend einen Zweig des Staatsdienstes entgegennehmen oder irgend einen Antrag in Verhandlung ziehen, der eine Bewilligung öffentlicher Gelder oder eine Last für den Staatsschatz zum Gegenstande hat, gleichviel, ob derselbe aus dem consolidierten Fonds oder aus besonderen, vom Parlament zu bewilligenden Geldern zu bezahlen ist, wenn

[1] May, Parl. Pract., p. 515.

nicht in allen diesen Fällen eine Empfehlung (Recommendation) seitens der Krone vorliegt[1]."

Mit dieser Bestimmung hat das Unterhaus die von ihm bis dahin für sich sowie für die einzelnen Abgeordneten unbestritten in Anspruch genommene Initiative in betreff der Verwendung der staatlichen Einkünfte freiwillig zugunsten der Executive aufgegeben. Seit jenem Beschlusse liegt es nicht mehr in den Befugnissen eines oder mehrerer Mitglieder des Unterhauses oder des gesamten Unterhauses, Geldausgaben durch Antrag oder Petition aus seiner Mitte heraus zu beschliefsen, sondern nur dann ist das Haus befugt, bestimmten Zwecken bestimmte Geldsummen zuzuwenden, wenn das Geld für diese Zwecke von Seite der Krone verlangt worden ist. Die Krone oder, besser gesagt, die Regierung erhält also allein die formelle Befugnis, für einen bestimmten Zweck öffentliche Gelder zu verlangen oder die Verausgabung bereits bewilligter Summen zu bestimmten Zwecken dem Unterhause in Vorschlag zu bringen. Dieser Act der Selbstbeschränkung des Unterhauses ist, obgleich er eine der bedeutendsten staatsrechtlichen Neuerungen verfügt, nicht wie man annehmen möchte, auf ein Gesetz begründet, sondern auf den einfachen Beschlufs des Hauses, der jederzeit in gleicher Form geändert werden könnte, tatsächlich aber seit fast zwei Jahrhunderten unerschüttertes Fundament des Budgetrechtes bildet. Wieder ein charakteristischer Zug in dem Gesamtbilde des englischen Staatsrechtes! Auch hier zeigt sich, dafs die Normen und Prinzipien des englischen Staatsrechtes nicht „juristisch" erschöpft werden können, sondern als politische Tatsachen verstanden werden müssen. Denn was ist der eigentliche Sinn dieser merkwürdigen selbstverleugnenden Beschlüsse, dieser wahren „Self-denying Ordinances" des Unterhauses? Dafs die Commons damit der Krone keine neue Machtbefugnis in betreff des Budgets gewähren wollten, braucht nicht erst bemerkt zu werden. Dafs aber der Regierung damit ein bedeutungsvolles Vorrecht in bezug auf die Verausgabung der Staatsgelder ge-

---

[1] Gegenwärtig Standing Order 67. Selbstverständlich ist dadurch mittelbar auch die Initiative der Abgeordneten in betreff von Schaffung neuer Steuern und Erhöhung bestehender Abgaben ausgeschlossen.

währt wurde, ist zweifellos. Der Grund hierfür ist aber ein zweifacher und leicht einzusehen.

Diese vom Unterhause für sich selbst aufgestellte Norm ist eine Selbstbeschränkung, die das Unterhaus in weiser Erkenntnis dessen geschaffen hat, wie gefährlich es ist, wenn in einer grofsen Versammlung jedem Mitgliede das Recht zusteht, durch seine Anträge, seine Beredsamkeit oder kluge Taktik den öffentlichen Credit des Landes und die Steuerkraft der Nation für jeden beliebigen, von ihm in Aussicht genommenen Zweck in Anspruch zu nehmen. Staatsausgaben sollen Ausgaben der verantwortlichen staatlichen Verwaltung sein. Die Träger der Administration sind allein imstande, zu jeder Zeit die gesamten Bedürfnisse des Landes und Reiches frei zu überblicken, das Wichtige vom Unwichtigen, das Dringende vom Mindernotwendigen zu scheiden. Wer die gesamte Verwaltung leitet, kann besser als alle anderen die Tragweite jeder das Einkommen der Nation belastenden Mafsregel im Zusammenhange der ganzen staatlichen Finanzwirtschaft einerseits, der Volkswirtschaft andererseits übersehen und beurteilen. Und demgemäfs verfügt das Unterhaus, dafs die Krone, das heifst, das die Verwaltung führende Ministerium allein die Höhe der jährlichen Anforderungen an die Steuerkraft der Nation sowie die Feststellung der einzelnen Zwecke, denen der Ertrag der Steuern gewidmet ist, bestimmen soll; ferner dafs, was einzelne Mitglieder vorschlagen, nur dann geschäftsordnungsmäfsig das Haus beschäftigen darf, wenn die Krone, d. h. die Minister diese Vorschläge acceptiert und zu den ihrigen gemacht haben.

Um diese Bestimmung vollends zu verstehen, mufs man sich — und dies ist der zweite hier notwendige Gesichtspunkt — erinnern, dafs zu jener Zeit, als diese Standing Order formuliert und angenommen worden ist, die politische Herrschaft des Parlamentes und die finanzielle Allmacht der Commons bereits vollständig gesichert, und dafs die feste Grundlage für die Parteiregierung durch ein parlamentarisches Cabinet bereits gelegt war. Es ist also nicht eine Regierung im Sinne des absolutistischen oder scheinconstitutionellen Staatsrechtes, der solches gewichtige Recht eingeräumt wird; nicht ein der Volksvertretung fremder oder ihr gar entgegengesetzter „Rat" der Krone, sondern ein vom Parlament abhängiges, alsbald

ausschliefslich aus seiner Mitte gebildetes Ministerium erlangt dieses Vorrecht. Man kann füglich in jenem Beschlusse des Unterhauses den Beweis dafür erblicken, dafs die Abhängigkeit der Executive vom Parlament damals schon eine vollendete Tatsache gewesen ist[1].

Dennoch gibt es und mufs es einen Ausweg geben, der gegenüber dem aufgestellten Grundprinzip in gewissen Fällen es dem Unterhause doch ermöglicht, ohne die vorgängige Zustimmung der Minister der Krone, ja sogar unter Umständen gegen deren Willen eine Belastung des Staatsschatzes vorzunehmen. Das Mittel hierzu bietet die Form der Adresse an die Krone. Jederzeit ist es zulässig, dafs das Haus eine solche Adresse beschliefst, durch welche die Krone ersucht wird, gewisse Geldsummen in bestimmter Weise zu verausgaben, mit dem Beifügen, dafs das Haus diese Ausgaben seinerseits bedecken werde[2]. Diese Form ist längst nicht mehr für laufende Budgetzwecke praktisch. Auch hier hat die Einrichtung des parlamentarischen Cabinet eine ursprünglich zum Schutze des Unterhauses gegen die Krone oder deren Ministerium gedachte Befugnis vollständig obsolet werden lassen. Dagegen ist diese Form noch immer in solchen Fällen praktisch, wo es ein Gebot des Taktes zu sein scheint, dafs Vorschläge für öffentliche Ausgaben nicht durch das Ministerium, sondern unmittelbar aus dem Schofse des Hauses hervorkommen sollen: so vor allem, wenn es sich um Dotationen für verdiente Generale und Staatsmänner, um Ausgaben für öffentliche Denkmäler oder dergleichen handelt.

Die d r i t t e staatsrechtliche Grundregel betreffs des Budgetverfahrens, zu der wir nunmehr gelangen, fügt eine weitere Bestimmung über die Form der Einbringung von Geldbills hinzu. Und zwar ist auch diese Form aus einem ähnlichen Gesichtspunkte geschaffen, wie die soeben behandelte Regel von der Notwendigkeit der Empfehlung der Krone für alle staatlichen Geldausgaben. Eine im Jahre 1707 beschlossene Standing Order des Unterhauses (gegenwärtig Nr. 67) lautet:

---

[1] Dieser Grundsatz ist durch Beschlufs vom 21. Juli 1856 (Standing Order 61) ausdrücklich auf das indische Reichsbudget ausgedehnt worden.

[2] Standing Order 60.

„Dieses Haus wird nicht vorgehen auf Grund einer Petition, Motion oder Bill, die sich auf die Bewilligung von Geldern beziehen oder auf Nachlassen irgend einer der Krone geschuldeten Geldsumme oder auf einen Vergleich in betreff einer solchen, es sei denn in einer Beratung eines aus dem ganzen Hause gebildeten Ausschusses."

Dieser Grundsatz wird des weiteren ausgedehnt auf Petitionen um Erlassung oder durch Vergleich erfolgende Herabminderung von dem Staate geschuldeten Summen, wobei ausdrücklicher Nachweis mittels Zertificates der betreffenden Behörde darüber verlangt wird, dafs entsprechende gerichtliche Schritte zur Hereinbringung der Schuld unternommen worden sind und darüber, wie viel der Gesuchsteller zu leisten imstande ist[1]. Endlich ist auch für die Einbringung der oben besprochenen Adressen an die Krone die Vorbereitung im Committee vorgeschrieben[2]. Auch durch diese Bestimmungen soll das Haus vor sich selber geschützt werden, soll jede vorschnelle, die Verantwortlichkeit erschwerende Geldbewilligung womöglich ausgeschlossen werden.

Wir gelangen nunmehr zur Form, in der das englische Budget regelmäfsig erscheint. Da ist nun vor allem zu bemerken, dafs der Fachausdruck „Budget" ursprünglich nur die Ausführungen bezeichnete, mit denen der Schatzkanzler alljährlich den Stand der Finanzen sowie die hierdurch bedingten Finanzmafsregeln zu Beginn des Rechnungsjahres dem Unterhause darlegt (Financial Statement)[3]. Doch ist es in der politischen Sprache nicht nur Englands üblich geworden, unter Budget im übertragenen Sinne auch den ganzen jährlichen Staatswirtschaftsplan, den Etat, zu verstehen. In der Sprache der Gesetze und des Parlamentes erscheint dagegen die Gesamtheit der Staatsvoranschläge (Estimates), die die schätzungsweise festgestellten Präliminarien der alljährlich zu bewilligenden Ausgaben des Staates enthalten, mit dem Worte „Supply", der Inbegriff der alljährlich zu bewilligenden Einnahmen mit dem Ausdruck „Ways and Means" bezeichnet.

[1] Beschlufs vom 25. März 1715, Standing Order 68.

[2] Beschlufs vom 22. Februar 1821, Standing Order 69.

[3] „Budget" kommt von dem Worte „budge", einer jetzt aufser Gebrauch gekommenen Bezeichnung für eine kleine Tasche; das englische

Diese kommen in folgender Weise zustande: Im Spätherbst jeden Jahres — am 1. Oktober — wird den Rechnungsbeamten aller Zweige des Civil Service sowie den Finanzbehörden durch Circular Letter der Treasury aufgetragen, die für das kommende Jahr aufzustellenden Voranschläge für den betreffenden Dienstzweig aufzustellen, sodann dem Schatzamte als der Zentralstelle bis 1. Dezember zu übermitteln. Für solche Voranschläge, die einer längeren Frist bedürfen, wird ein Termin noch vor Eröffnung des Parlamentes gegeben. In dem Schatzamte werden sämtliche Voranschläge geprüft und endgültig festgestellt[1]. Die Armee- und Marineverwaltung hat besondere Finanzdepartements: daher werden hier die Voranschläge im Detail ohne Einwirkung der Treasury ausgearbeitet. Die Armee- und Marine-Etats werden dann als Ganzes von der Treasury geprüft, im Hause aber nicht vom Finanzminister, sondern von den beiden Fachministern eingebracht.

Auf der Kenntnis dieser Voranschläge baut das Schatzamt seine Beurteilung einerseits der zu erwartenden Eingänge aus den bestehenden Einnahmequellen des Staates, anderseits der für das kommende Jahr notwendigen und daher vom Unterhause anzusprechenden Geldmittel zur Befriedigung aller Staats-, Reichs- und Verwaltungszwecke auf. Der schätzungsweise Überschlag über sämtliche Ausgaben und Einnahmen und die Summe der hieraus sich ergebenden, zur Herbeiführung des Gleichgewichtes notwendigen legislatorischen Maſsregeln bildet in der ihm alljährlich vom Schatzkanzler unter seiner Verantwortung gegebenen Form den jährlichen Finanzplan,

---

„budge“ selbst ist eine Anglisierung des französischen „bouge“, das solchen Gegenstand bezeichnet. In einem Pamphlet vom Jahre 1733, das den Titel führt: „The Budget opened“ wird der Premier- und Finanzminister Robert Walpole, da er seine finanziellen Maſsregeln auseinandersetzt, satirisch als Quacksalber dargestellt, der seine mit Medizinen und Wundermitteln gefüllte Tasche öffnet. Damals scheint der Ausdruck zuerst in allgemeine Aufnahme gekommen zu sein. Die ursprüngliche Bedeutung des Wortes klingt noch gegenwärtig in dem üblichen parlamentarischen Ausdrucke „Opening the Budget“ nach, der zur Bezeichnung der Einleitung der Beratung über die Finanzbill dient.

[1] Vgl. den höchst lehrreichen Report des Select Committee on National Expenditure 1902 (Z. 387), p. 191 ff. und qu. 1—264.

das „Annual Budget“. Betrachten wir nun dessen Einrichtung etwas näher[1].

Die Einnahmen, in ihrer Gesamtheit unter der Bezeichnung Revenues of the Crown zusammengefafst, zerfallen nach der gegenwärtigen Gestaltung des englischen Etats in zwölf Classen[2], deren Anordnung kein Prinzip zugrunde liegt. Vom budgetrechtlichen Standpunkte ist aber eine zweite Unterscheidung von gröfster Bedeutung. Die Einnahmen des Staates zerfallen danach in solche, die aus permanenten, und solche, die aus beweglichen Steuerquellen herrühren. Die ersteren beruhen auf dauernden, die zweiten auf alljährlich neu zu bewilligenden Gesetzen. Zu den ersteren gehört die weitaus überwiegende Zahl der Einnahmequellen, in die zweite Classe, unter die beweglichen Einnahmen, fällt gegenwärtig nur eine directe Steuer, die Income Tax, sodann gehören dahin einige wenige Posten des Zolltarifs, der Tabak-, Branntwein- und Teezoll. In den jüngsten Kriegsjahren ist ein Kohlenausfuhrzoll, Zuckerzoll, sowie ein niedriger Mehlzoll, immer mit einjähriger Geltung, in Wirksamkeit gewesen. Alle Einnahmen aber, welcher Art immer sie seien, fliefsen in ein und dieselbe Casse, den Consolidated Fund ein. Dieser Fonds repräsentiert nach aufsen hin die Einheit der gesamten Staatswirtschaft, ein Rechtszustand, der erst 1787 durch die ausdrückliche Schaffung dieses Fonds erreicht wurde, der aber längst nur mehr eine rechnungsmäfsige, jedoch nicht eine wirklich fungierende Zentral-Staatskasse darstellt[3].

Die Staatsausgaben zerfallen von gleichem Gesichtspunkte aus in zwei Gruppen: in die Consolidated Fund Services und die Supply Services. Erstere sind der Inbegriff der unbeweglichen, auf permanenten Gesetzen oder Rechtstiteln beruhenden Staatslasten. Sie unterliegen daher nicht der besonderen jähr-

---

[1] Vgl. die Übersicht über den Staatsvoranschlag für Grofsbritannien und Irland vom Jahre 1903 im Anhang.

[2] 1. Customs, 2. Excise, 3. Estate etc. Duties, 4. Stamps, 5. Land Tax, 6. House Duty, 7. Property and Income Tax, 8. Post Office, 9. Telegraph Service, 10. Crown Lands, 11. Einnahmen von Suez-Canalactien und anderen Anleihen, 12. Verschiedenes.

[3] 13. Report of Commissioners on Public Accounts 1787. Das Gesetz selbst ist der Act 27 Geo III. c. 13.

lichen Bewilligung durch das Parlament, sondern erscheinen als feste Belastung, gleichsam als Hypotheken auf den Staatsschatz, wie er im Consolidated Fund verkörpert ist, gelegt. Den gröfsten Teil dieser Ausgaben machen die Zinsen für die Staatsschulden aus; dazu kommen die Zivilliste des Königs, die Apanagen sämtlicher Mitglieder des königlichen Hauses, die Richtergehalte, das Einkommen des Speaker, eine grofse Zahl von Pensionen für Richter, ehemalige Minister, Beamte usw., ferner eine Reihe von Lebensrenten für Nachkommen nationaler Heroen, wie Nelsons, Rodneys, Napiers u. a. m., endlich eine Anzahl verschiedenartiger, zum Teil sehr unbedeutender Posten.

Die zweite Abteilung stellt den Inbegriff der beweglichen, jährlich veränderlichen und daher vom Unterhause zu bewilligenden Ausgaben vor und zerfällt in drei Gruppen: Army, Navy und Civil Service, Armee- und Marineetat und Ausgaben für den gesamten Zivilstaatsdienst[1]. Jede dieser drei grofsen Rubriken zerfällt in eine Reihe von Classen und zwar der Inbegriff des Civil Service in sieben Classen. Jede dieser Classen zerfällt wieder in eine Reihe von Spezial-Crediten (Votes), diese wieder in einzelne Posten (Items), die also die unterste Budgeteinheit vorstellen.

Das Budget beruht selbstverständlich auf der Herbeiführung des Gleichgewichtes zwischen sämtlichen Einnahmen und Ausgaben und es werden daher sowohl permanente als auch bewegliche Jahresausgaben und Einnahmen dem Hause vom Schatzkanzler in Gestalt von Schätzungen vorgelegt, wenn er zu Beginn des Finanzjahres seine Aufstellungen macht und die zur Erzielung des Gleichgewichtes notwendigen Mafsregeln vorschlägt. Aber wenn auch das Haus notwendigerweise die gesamte ihm unterbreitete Finanzwirtschaft des Staates alljährlich zur Kenntnis und zum Ausgangspunkte seiner Budgetberatung nimmt, so ist es doch nur der bewegliche Teil des Budgets, der alljährlich die ausdrückliche Beschlufsfassung und Bewilligung des Unterhauses erfordert. Die auf permanenten Steuern beruhenden Zuflüsse des Con-

[1] Hierin sind nach der gegenwärtigen Gestaltung des Gesamtetats noch vier kleinere selbständige Rubriken inbegriffen, nämlich a) Kosten für die Einhebung der Steuern und Zölle, b) Kosten des Postdienstes, c) und d) Kosten des Telegraphen- und Paketdienstes.

solidated Fund und die auf diese gelegten permanenten Ausgaben bilden beide keinen Bestandteil des regelmäfsigen jährlichen Budgetverfahrens. Ihre budgetrechtliche Grundlage wird nicht alljährlich neu geschaffen. Eine solche herbeizuführen für die auf einjähriger Bewilligung beruhenden Steuern und Zölle einerseits, für die gleichfalls nicht dauernd gesetzlich festgestellten Ausgaben anderseits, wie sie in den drei Classen des Army, Navy und Civil Service verkörpert sind: das allein ist die Aufgabe und der Zweck des regelmäfsigen jährlichen Budgetverfahrens.

Das Unterhaus übt auf diese Weise seine Tätigkeit inbetreff des Staatshaushaltes von vornherein auf einem durch die Gesetze des Parlamentes selbst verengerten Felde aus. Allerdings betragen die nicht alljährlich zu bewilligenden Ausgaben gegenwärtig nur einen geringen Teil der gesamten Ausgaben. Nach dem gegenwärtigen Stande des Budgets (1903) betrugen diese letzteren 184 484 000 Pfund, wovon die Consolidated Fund Services nicht mehr als 30 071 000 Pfund ausmachen. Während also blofs etwa 16 % der Ausgaben nicht der jährlichen Bewilligung durch das Unterhaus unterliegen, ist das Verhältnis bei den Einnahmen weit mehr zugunsten der festen Beträge als dort. Hier betrugen nämlich die beiden beweglichen Posten, Zölle und Einkommensteuer, zusammen über 73 Millionen, das heifst also nicht ganz 50 % der auf 152 Millionen veranschlagten Einnahmen[1]. Mehr als die Hälfte der Staatseinnahmen sind also permanenten Charakters, der jährlichen Bewilligung durch die Volksvertretung entrückt. Nichts wäre aber irriger, als in dieser Einengung des Substrats der parlamentarischen Budgetberatung eine staatsrechtliche Einschränkung der Competenz des Unterhauses zu erblicken. Dem Unterhause selbst steht es frei, unter den durch die Geschäftsordnung vorgeschriebenen besonderen Bedingungen jede permanente Steuer zu einer jährlich zu bewilligenden zu machen und das ganze Einnahmenwesen des Staates alljährlich seiner Schlufsfassung zu unterziehen. Es wird in anderem Zusammenhange die politische und staats-

[1] Zur Bedeckung des durch den Rest der Kriegskosten hervorgerufenen Defizits diente eine als aufserordentliche Einnahme fungierende Anleihe von 32 Millionen £ Consols.

rechtliche Bedeutung der Tatsache, dafs das Unterhaus sich seit fast zwei Jahrhunderten dauernd solche Selbstbeschränkung auferlegt hat, näher erörtert werden; hier aber soll nur auf diejenigen Momente hingewiesen werden, die auf den ersten Blick zeigen, dafs das Budgetrecht des englischen Unterhauses durch die Unterscheidung eines constanten und eines variablen Factors in Ausgaben und Einnahmen nicht im geringsten geschmälert ist. Erstens erstreckt sich ja schon dadurch, dafs ein bedeutender Teil der Ausgaben und Einnahmen dennoch der alljährlichen Bewilligung durch das Unterhaus bedarf, dessen Ingerenz notwendig auf den ganzen Etat; denn nur durch die Bewilligung der beweglichen Einnahmen, wie sie aus den einjährig bewilligten Steuern erfliefsen, kann das Gleichgewicht im ganzen Staatshaushalte jährlich gesichert werden. Der Beschlufs des Hauses über diese Einnahmequellen füllt erst die bis dahin offenstehende Lücke aus. Zweitens tritt aber inbetreff der gesamten Einnahmen und Ausgaben eine besondere Institution hinzu, nämlich die sogenannte Appropriation. Es ist dies die besondere, wie wir später sehen werden, nach Votierung der beweglichen Bestandteile des Ausgabenetats sowie der jährlich zu erneuernden Steuern ausdrücklich in Form des die ganzen Staatseinnahmen zusammenfassenden Finanzgesetzes erteilte Bewilligung zur Vereinnahmung und Verausgabung sämtlicher öffentlichen Gelder in genauer Befolgung des durch die Beschlüsse des Unterhauses festgestellten endgültigen Staatshaushaltungsplanes. Durch Bewilligung der beweglichen Steuern und Zölle mittelst des Finance Act sowie durch die Appropriations-Acte gibt das Unterhaus erst endgültig der ganzen Staatswirtschaft die rechtliche und finanzielle Basis für die Dauer des folgenden Jahres.

Wir haben bisher nur das regelmäfsige ordentliche Jahresbudget ins Auge gefafst. Es bedarf nun zur erschöpfenden Übersicht über die gesamte finanzielle Tätigkeit des Hauses kurzen Eingehens auf die Formen der aufserordentlichen parlamentarischen Budgettätigkeit.

1. In vorderster Reihe steht hier das Budgetprovisorium oder „Votes on Account“ genannt. Der Umstand, dafs das englische Finanzjahr am 1. April beginnt, die Beratung der Vor-

anschläge aber regelmäfsig durch mehrere Monate und fast bis zum Schlusse der Session andauert, macht es notwendig, ausnahmslos in jedem Jahre dafür zu sorgen, dafs in der Zwischenzeit bis zum Schlusse der Session der Regierung die für diese Periode notwendigen Geldmittel zur Führung der Geschäfte gesetzlich, d. h. vom Parlamente, flüssig gemacht werden. Dies ist um so dringender, als der englischen Finanzverwaltung keine Ersparnisse aus früheren Jahren oder Cassenbestände zur Verfügung stehen. Denn das strenge Verbot, solche Ersparnisse irgend eines Verwaltungszweiges aus dem abgelaufenen Finanzjahre in das neue zur Bedeckung künftiger Verwaltungsbedürfnisse hinüberzunehmen, bildet einen fundamentalen Grundsatz des englischen Budgetrechtes. Dieser hat zur Folge, dafs jede Regierung zu Beginn des neuen Finanzjahres, also noch mitten während der Beratung des neuen Etats praktisch genommen ohne materielle Mittel dastünde, wenn das Unterhaus nicht rechtzeitig, d. h. vor dem 1. April, Vorsorge träfe. Die Art und Weise, wie dies Budgetprovisorium aber oder die mehreren Provisorien im Laufe der Session zustandekommen, wird besser erst weiter unten in der Darstellung des Budgetverfahrens folgen.

2. Nachtragsbudgets (Supplementary Grants). Ein Nachtragsbudget ist erforderlich, wenn die Voranschläge für einen bestimmten Verwaltungszweig oder eine bestimmte Verwaltungsausgabe in Wirklichkeit zu niedrig befunden wurden, nachdem der Voranschlag bewilligt war, oder wenn die bewilligte Summe, sei es in der ordentlichen Session oder in einer etwaigen Herbstsession sich als zu niedrig herausgestellt hat, oder endlich, wenn im Laufe der Session ein unvorhergesehener Staatsbedarf sich geltend macht. Letzteres tritt vor allem im Falle von Kriegsexpeditionen, Flottenmobilisierungen, kurz als Consequenz von Aktionen der äufseren Politik ein.

3. Bewilligung von Mehrausgaben (Excess Grant). Damit ist ein Nachtragsetat gemeint, der zur Bedeckung von unvorhergesehenen und daher weder angesprochenen noch rechtzeitig bewilligten Ausgaben eingebracht wird, die in der Zwischenzeit auf aufserordentliche Weise, sei es durch Zuwendung aus einem allgemeinen für solche Fälle bestehenden Fonds (General Contingencies Fund) oder aus Sondereinnahmen bedeckt worden

sind, in der darauf folgenden Session aber sogleich auf den Etat gebracht werden müssen[1].

4. Creditbewilligungen (Credit Votes). Plötzlich eintretendes Geldbedürfnis des Staates von einer im vorhinein nicht bestimmbaren Höhe, in erster Linie Bedarf zu Kriegszwecken, wird dadurch auf gesetzliche Weise befriedigt, dafs der Regierung eine runde Summe an Credit bewilligt, d. h. die Erlaubnis zur Aufnahme von schwebenden oder festen Anleihen erteilt wird. Diese Form gilt heute als veraltet.

5. Ausnahmebewilligungen. Solche betreffen Reichsbedürfnisse, die nicht zum laufenden Dienst gehören und aufserordentlicher Natur sind, wie z. B. der Ankauf der Suez-Canalactien solche Ausgaben notwendig machte, oder Gewährung von Summen, die zur Erhaltung der Würde der Krone erheischt werden, wie besondere Apanagen an Mitglieder des königlichen Hauses, etwa aus Anlafs der Verheiratung von Prinzessinnen, endlich besondere Ehrengaben zur Belohnung von Verdiensten um den Staat in Gestalt von Dotationen.

In allen diesen Formen des aufserordentlichen Budget tritt die rechtlich unbeschränkte Verfügung des Hauses über die gesamte Staatswirtschaft scharf hervor. Jedoch erst die nun folgende Darstellung des Budgetverfahrens vermag über die Durchführung dieses Grundrechtes des Unterhauses erschöpfenden Aufschlufs zu geben.

Zweites Kapitel.

Die Beratung der Staatsvoranschläge.

Zu Beginn der ordentlichen Session des Parlamentes wird durch die Thronrede der erste Anstofs zur finanziellen Tätigkeit des Unterhauses dadurch gegeben, dafs die Krone um Bewilligung der erforderlichen Mittel für die Führung der Staatsgeschäfte ersucht. Dieser Passus der Thronrede wendet sich, die besondere Stellung des Unterhauses zum Ausdrucke bringend, blofs an dieses. Es heifst da z. B. in der Session von 1903: „Gentlemen of the House of Commons! Die Vor-

[1] Eine solche Vorlage mufs daher zuerst dem Committee of Public Accounts, dem Ausschusse des Unterhauses zur Revision der Rechnungen, vorgelegt werden.

anschläge für das kommende Jahr werden Ihnen vorgelegt werden. Obgleich sie mit der gebührenden Sorge für Sparsamkeit verfafst worden sind, so machen die Bedürfnisse des Landes und des Reiches dennoch grofse Ausgaben unvermeidlich usw.[1]."

Damit ist das Budgetverfahren eingeleitet. Zu dessen Verständnis ist es vor allem notwendig, sich die Bestandteile des parlamentarischen Mechanismus klarzumachen, der dafür im Unterhause besteht.

In Erwiderung auf die Thronrede setzen die Commons sogleich nach Erledigung der Adrefsdebatte die beiden grofsen Ausschüsse ein, denen die obligatorische Vorberatung aller Finanzgesetze obliegt: das Committee of Supply und das Committee of Ways und Means[2]. Diese Ausschüsse bleiben solange geöffnet, als nicht alle zu Beginn der Session erforderten finanziellen Mafsregeln des Jahres erledigt sind. Wenn weitere Geldanforderungen an das Haus gestellt würden, nachdem die beiden Committees einmal geschlossen sind, wäre eine königliche Thronrede oder Botschaft an das Haus hierzu erforderlich. Beide Committees sind, wie oft bemerkt, Ausschüsse des ganzen Hauses, also Ausschüsse im fictiven Sinne dieses Wortes. Zwischen diesen Committees und dem Hause ist nun die ganze Budgetarbeit geteilt: und zwar in der Weise, dafs alle Beschlüsse des Hauses von einem der beiden Ausschüsse vorberaten und vorgelegt sein müssen. Die Competenz der beiden Committees ist von vornherein genau und unverrückbar in folgender Weise festgesetzt: das Committee of Supply überwacht die gesamte Verausgabung von Staatsgeldern, indem es die in den Voranschlägen (Estimates) enthaltenen Anforderungen für Armee, Marine und Zivilstaatsdienst für das laufende Jahr

---

[1] Journal of the House of Commons 1903, p. 7 u. 8.

[2] Diese Einsetzung erfolgt nach der gegenwärtigen Geschäftsordnung ohne Motion und Debatte durch Fragestellung des Speaker und ist reine Formsache. Vgl. May, p. 554. Beispiel für die Session 1903: Journal, p. 36 (26. Februar). Nach Beschlufsfassung über die Überreichung der Adresse heifst es: „Resolved, that this House will upon Monday next resolve itself in a Committee to consider of the supply to be granted to His Majesty." Sodann folgt der gleiche Beschlufs für das Committee of Ways and Means.

prüft. Aber auch nur diese: alle durch permanente Gesetze auf den Consolidated Fund wie eine Hypothek festgelegten Verpflichtungen des Staates, wie die Zinsen der Staatsschuld, die Zivilliste, die Richtergehalte usw. bedürfen keines „Grant of Supply“, erscheinen nicht in den Estimates und kommen daher auch nicht als Gegenstand der Budgetberatung vor das Haus. Jede andere regelmäfsige finanzielle Belastung der Nation, alle nicht auf den Consolidated Fund gelegten Ausgaben, müssen von der Regierung im Committee of Supply eingebracht, von diesem in Beratung gezogen werden.

Das Committee of Ways and Means sorgt dagegen für die Beschaffung desjenigen Staatseinkommens, das nicht als Ertrag von Staatsvermögen und auf Grund der permanenten Steuergesetze sich ergibt, indem es Beschlüsse fafst über alle jährlich zu erneuernden beweglichen Steuern und Zölle. Zweitens aber obliegt diesem Ausschusse, diejenigen Geldsummen, welche zur Bedeckung der vom Committee of Supply, resp. vom Hause endgültig festgesetzten Staatsausgaben erforderlich sind, auf den Consolidated Fund anzuweisen, d. h. parlamentarische Vollmacht für den gesamten laufenden Finanzdienst des Staates zu schaffen.

Die regelmäfsigen Voranschläge der Staatsausgaben gehen also unmittelbar in das Committee of Supply, alle im ordentlichen Budget oder sonstwie von der Regierung eingebrachten Anträge zur Beschaffung von Geldmitteln in das Committee of Ways and Means. Darunter gehören alle Anträge auf Erhöhung der bestehenden Steuergesetze wie auf Einbringung neuer, ebenso Erhöhungen der bestehenden Zollsätze oder Neueinführung solcher, Erhöhung oder Neueinführung von Gebühren und Verkehrssteuern, kurz alle Anträge, die in irgend einer Weise dazu bestimmt sind, zu Lasten des Volkes dem Staatsschatze neue Mittel zu beschaffen. Es gehören deshalb selbstverständlich hierher auch alle Anträge auf Aufnahme einer Schuld oder auf Veränderung des Zinsfufses von bestehenden Schulden[1]. Nicht aber bedürfen Anträge auf Herab-

[1] Schon Hatsell definiert die Competenzen beider Committees mit gröfster Schärfe. „The Committee of Supply is a committee to consider of the Supply granted to His Majesty; the object of the Committee of Ways and Means is to find out modes of raising the supply, which the

setzung von Steuern, Zöllen, Gebühren usw. der Vorberatung im Committee of Ways and Means; sondern diese können im Hause oder in jedem anderen Committee of the whole House vorgeschlagen werden[1].

Die Aufgabe beider Committees ist aber streng darauf beschränkt, entsprechend den Anforderungen der Krone für die laufenden, in den Voranschlägen präliminierten Bedürfnisse vorzusorgen. Zur Vorberatung aufserordentlicher Geldanforderungen ist das Committee of Supply nicht von vornherein berufen, sondern jedes andere Committee of the whole House gleichfalls competent, wenn die Angelegenheit nicht ausdrücklich durch Instruction dem Budgetausschusse überwiesen wird. Und ebenso ist auch das Committee of Ways and Means ausschliefslich für die bewegliche, alljährlich neu zu bewilligende Besteuerung competent. Zur Abänderung der permanenten Steuern auf Grund von Gesetzen sind spezielle, hierfür gebildete Committees des ganzen Hauses zuständig.

Diese Unterscheidungen haben aber heutzutage höchstens noch hinsichtlich der Aufteilung der Sitzungszeit des Hauses auf einzelne Geschäfte Sinn; sie sind, praktisch genommen, völlig bedeutungslos[2].

Beide Committees sind gemäfs der Geschäftsordnung regelmäfsig für Montag, Mittwoch und Donnerstag festgesetzt, können aber übrigens auch für jeden anderen Tag anberaumt werden. Überdies bestimmt die Geschäftsordnung ausdrücklich, dafs an jedem Donnerstag Beratung der Estimates im Committee of Supply den ersten Punkt der Tagesordnung bildet. Im übrigen liegt es völlig in der Hand der Regierung, an welchem Tage und in welchem Zeitpunkte innerhalb jeder

---

House upon resolutions reported from the Committee of Supply and agreed to, have granted to His Majesty; and the first consideration attending this proceeding is, that the money proposed to be raised upon the subject by taxes or any other mode shall not exceed the sum already granted in the Committee of Supply. (Precedents, III. p. 172, 174.) Über die genaue Beschränkung der Committees of Supply and of Ways and Means auf die regulären Geldbedürfnisse des Staates vgl. ebendaselbst, p. 173—175.

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 567, Anm. 4.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 523—525, 585.

Sitzung Budgetberatung stattfindet. Das liegt in der bekannten Generalvollmacht der Regierung, an Regierungstagen ihre Vorlagen nach ihrem Belieben zu reihen.

Wenden wir uns nun dem eigentlichen Budgetausschusse, dem Committee of Supply zu, so ist dieses Committee die eigentliche Form, in der das englische Unterhaus von seiner uneingeschränkten Controle der ganzen Finanzverwaltung des Staates und Reiches Gebrauch macht. Die Bewilligung der Voranschläge besitzt aber neben der rein finanziellen Bedeutung auch noch in allen anderen Hauptrichtungen des staatlichen Lebens und der Tätigkeit des Parlamentes fundamentale Wichtigkeit. Sie ist erstens der Brennpunkt für die Oberaufsicht des Parlamentes über die gesamte Verwaltung in Staat und Reich; sie gibt daher Anlafs zur Vorbringung der Bemerkungen und Ausführungen, mit welchen der einzelne Abgeordnete die jeweils durch eine Budgetpost ausgedrückten Functionen der öffentlichen Gewalt zu kritisieren wünscht. Die Debatte über die Voranschläge ist also die eigentliche Form, in welcher locale Wünsche und particuläre Bestrebungen in Bezug auf Gesetzgebung und staatliche Tätigkeit im weitesten Sinne zum Ausdruck gelangen. An sie knüpft alljährlich fast jede Reformbestrebung, die irgend einen Zweig des öffentlichen Lebens und der Verwaltung betrifft, an. Nicht minder bildet das Budget den jährlich wiederkehrenden Anlafs zur Besprechung der gesamten äufseren Politik, des Heeres- und Flottenwesens, endlich der über alle Weltteile ausgedehnten britischen Colonial- und Handelspolitik. Zweitens aber ist bei der Centralstellung, die der Staatshaushalt im ganzen Leben der Nation besitzt, die Beratung desselben auch der Anlafs zur Feststellung der grofsen politischen Momente, die jeweils beide Parteien entweder trennen oder vereinigen, sie ist das Kampffeld, auf dem die grofsen Parteien sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht wie in betreff der gesamten nationalen Politik ihre Grundanschauungen vertreten. Schliefslich ist sie auch die traditionelle und passende Gelegenheit, bei welcher die politische Basis jeder Regierung, nämlich der Besitz des Vertrauens seitens der Majorität der Unterhauses, überprüft und zum Ausdruck gebracht wird. Diese Function der Budgetberatung, als allgemeines Ventil der politischen Stimmung

im Lande sowie im Hause zu dienen, kann selbstverständlich bei jeder einzelnen Position des Budgets zum Ausdrucke gelangen; und in der Tat ist wiederholt die Regierung und mit ihr ein ganzes politisches System anläfslich der formellen Ablehnung eines oft unbeträchtlichen Postens des Budgets oder durch Zustimmung der Mehrheit zur Verminderung eines Budgetpostens um einen nominellen Betrag gestürzt[1]. Aber in der Regel sind es eigentlich mehr die blofs äufserlich durch die Geschäftsordnung mit der Budgetberatung verknüpften Debatten, die nach alter politischer Tradition als Anknüpfungspunkt für die allgemeine politische Discussion, für den Kampf der Parteien gelten. Als Form dafür hatte sich, wie wir wissen, am Anfang des 19. Jahrhundertes die Praxis ausgebildet, dafs bei der formellen Frage des Speaker, ob er den Vorsitz verlassen solle, also bei dem Übergang in die Ausschufsform des Hauses, Amendments beliebigen Inhaltes zu dieser Frage ohne sachliche oder sonstige Einschränkung gestattet waren, die ebensoviele Gelegenheiten zu generellen Debatten bedeuteten. Die Reform der Geschäftsordnung hat bekanntlich die Möglichkeit zur Anknüpfung solcher freien Debatten aufserordentlich eingeschränkt: neben der Anwendung des Dringlichkeitsantrages sind es eigentlich nur die Debatten anläfslich der Vertagung zu Pfingsten und Ostern sowie die Debatten bei Beratung der Appropriationsacte und vor allem bei Eröffnung der Beratung über die Voranschläge[2]. Formell knüpfen diese Discussionen noch immer an die Frage an, dafs das Haus sich in das Committee of Supply verwandle. Diese Freiheit der Einbringung solcher Amendments ist aber, wie wir wissen, gegenwärtig auf die Eröffnung der Beratung über jede der drei grofsen Classen des Budgets eingeschränkt und überdies auch sachlich an den Inhalt der betreffenden Classe gebunden. Immerhin sind die hierbei sowie bei der Bericht-

[1] So zuletzt noch das bis zur Gegenwart letzte liberale Cabinet Rosebery, das am 21. Juli 1895 anläfslich der Beratung des Heeresbudgets bei einer nebensächlichen Ausgabenpost in der Minderheit blieb und infolgedessen sogleich demissionierte.

[2] In der Session von 1904 sind doch elf Sitzungen mit diesen Generaldebatten verbracht worden neben 23 der speziellen Beratung der Voranschläge gewidmeten Sitzungen. Hansard, (140) p. CCXXXIX.

erstattung vom Committee of Supply an das Haus ermöglichten allgemeinen Debatten die eigenlichen Generaldebatten über das Budget und eine der Gelegenheiten zu grofsen politischen Discussionen überhaupt.

Als Beispiel sei die Session von 1903 gewählt.

Nachdem das Committee of Supply am 26. Februar die Einsetzung der beiden Ausschüsse beschlossen hatte, wird der Beginn der Budgetberatung nach mehreren Vertagungen auf den 9. März anberaumt. An diesem Tage wird nach Verlesung der Order of the Day for Supply von dem Vertreter der Regierung der Antrag gestellt: „that Mr. Speaker do now leave the chair (for Committee on the Army Estimates)." Sodann wird ein Amendment zu diesem Antrag verlesen: by leaving out from the word „that" to the end of the question in order to add the words: „in the opinion of this House, the altered conditions of modern warfare render necessary radical changes in the system of professional training of the officers and men of our Army and Auxiliary forces, which proved inadequate during the late war" — (Colonel Long) instead thereof. Der Antrag auf Belassung der betreffenden Worte nach „that" wird hierauf zur Abstimmung gebracht und angenommen. Sodann wird die Hauptfrage selbst gestellt und dazu beginnt nun die Debatte, die bis halb 7 Uhr dauert und auf die Abendsitzung verlegt wird. Am Schlusse derselben wird die Debatte abgebrochen und auf die nächste Sitzung vertagt. An diesem Tage (10. März) wird die Debatte zu Ende geführt und der Beschlufs gefafst, dafs das Haus sich in das Committee of Supply verwandle. Letzteres beginnt sogleich seine Arbeit.

Am 16. März steht der Beginn der Debatte über die Flottenvoranschläge auf der Tagesordnung. Nach Verlesung der betreffenden Order of the Day wird von dem Abg. Gibson Bowles ein Amendment beantragt, alle nach „that" stehenden Worte auszulassen und an deren Stelle die Worte zu setzen: „the new scheme of Naval Training embodied in the Memorandum of the First Lord of the Admiralty, dated 16th December 1902, is calculated, in its present form, seriously to impair the efficiency of the Navy, and that, before being carried into effect, it should be reconsidered and modified." Die Debatte darüber wird in der Abendsitzung fortgesetzt und zu Ende geführt, worauf sogleich mit der Committeesitzung begonnen wird.

Am 2. April beginnt die Beratung der Civil Service Estimates und auch hier ist vor Eingehen in die Committeeberatung ein Amendment eingebracht, das die Unzufriedenheit des Hauses mit der Durchführung der Wohnungsgesetze zum Inhalte hat. Das Amendment wird nach Debatte abgelehnt und die Committee-, resp. Spezialberatung beginnt. Schon vorher — am 19. März — ist der, wie später ausgeführt werden wird, im Anschlusse an die Civil Service Estimates erfolgende Antrag auf ein Budgetprovisorium im Committee of Supply gestellt worden, der gleichfalls den Anlafs zu allgemeiner Discussion im weiten Rahmen der ganzen

Zivilverwaltung gibt. Diese Debatte darf aber gemäfs Absatz 6 der St. O. 18 nicht länger als eine Sitzung in Anspruch nehmen, wird am Schlusse derselben vom Speaker einfach abgebrochen und die Abstimmung herbcigeführt.

Die Beratung des Budgets im technischen Sinne im Committee of Supply wird, sobald der Übergang des Hauses in dieses einmal beschlossen ist, ohne weitere Unterbrechung durch solche Generaldebatten fortgeführt. Selbstverständlich unterliegt diese Beratung zunächst den allgemeinen Regeln der Geschäftsordnung über die Tätigkeit der Committees of the whole House. Es besteht also für den Abgeordneten die Möglichkeit, mehrmals zur selben Sache zu sprechen. Die äufsere Ordnung der Beratung liegt hier in der Reihenfolge der einzelnen Budgetkapitel (Votes). Die Festsetzung dieser Reihenfolge liegt ganz in den Händen der Regierung; wohl aber gilt auch hierbei das Prinzip, dafs die Anträge vorher angemeldet sein müssen. Es mufs also immer rechtzeitig von der Regierung durch das Notice Paper dem Hause bekannt gegeben werden, welchen Titel und welches Kapitel des Budgets sie jeweils in der nächsten Sitzung in Verhandlung zu nehmen gedenkt. Damit ist selbstverständlich der Regierung eine grofse Vollmacht in die Hände gegeben: und diese Macht ist durch die seit 1902 eingerichtete feste zeitliche Schranke für die Budgetberatung noch erhöht worden. In sehr bemerkenswerter Weise äufserte sich darüber einer der besten Budgetkenner des englischen Unterhauses der Gegenwart, der Abgeordnete Th. Gibson Bowles. Er sagte vor dem Committe on National Expenditure von 1902:

„Es ist leicht genug einzusehen, dafs die gegenwärtigen Methoden in der Bestimmung der Reihenfolge der Budgetvoranschläge ungenügend sind und Zufallscharakter an sich tragen. Der Leader des Hauses führt bekanntlich nicht allein das Haus, sondern er ist auch Chef der Regierung; und da es nun das Interesse dieser letzteren ist, so rasch als möglich die gröfsten Budgetposten votiert zu erhalten, so ist die Regierung jederzeit bereit, die Budgetkapitel mit den gröfsten Beträgen vorangehen zu lassen, ohne Rücksicht auf die betreffende Classe oder das betreffende Vote und auch ohne jede Rücksicht auf die Bedeutung des betreffenden Kapitels oder Titels als Object der Debatte. Infolgedessen werden dann andere Kapitel zur Seite gestellt. Das wird nun bis zu einem gewissen Grade dadurch gebessert, dafs sowohl Mitglieder der Opposition wie der eigenen Partei auf die Regierung zugunsten derjenigen Kapitel einwirken,

die sie selbst zur Discussion bringen wollen. Aber auch hierbei findet die Auswahl je nach dem Interesse statt, welches eben einzelne Mitglieder an einzelnen Gegenständen haben. Bis in die jüngste Zeit pflegte die Opposition und pflegten diejenigen Abgeordneten, die auf Beratung einzelner Kapitel besonderen Wert legten, mit der Regierung und dem Leader des Hauses darüber Verhandlungen zu führen. Nachdem die Regierung alle Budgetkapitel vor dem Ende der Session, resp. der Einbringung der Appropriationsbill bewilligt haben mufste, so war es solange, als die Beratung des Budgets zeitlich keine Schranke hatte, möglich, von der Regierung in dieser Hinsicht Zugeständnisse herauszudrücken. Seit der neuen Budgetordnung, welche die Zahl der Budgetsitzungen fest begrenzt, stehen die Dinge ganz anders. Jetzt kümmert sich die Regierung nicht darum, ob die Debatte über einzelne Kapitel länger dauert oder nicht, denn am Ende der zwanzig oder dreiundzwanzig Tage fällt die Guillotine automatisch und die Minister bekommen alle ihre noch ausstehenden Budgetforderungen bewilligt, gleichviel, ob sie discutiert sind oder nicht; und dabei sind dann auch regelmäfsig viele Budgetposten, die dringend einer Discussion bedurft hätten, aber keine erlangt haben"[1].

Im übrigen werden die einzelnen in den Classen zusammengefafsten Detailvoranschläge, wie sie die Regierung vorbringt, nach den einzelnen in ihnen enthaltenen Votes durch Motions im Committee beraten und mit oder ohne Stellung von Amendments von ihm erledigt. Ein solches Vote umfafst in der Regel die gesamten Ausgaben eines ganzen Dienstzweiges, dessen einzelne Bedürfnisse als Posten (Items) erscheinen[2]. Die erste wichtige Ausnahme gegenüber dem regelmäfsigen Committee-Verfahren besteht hier nun darin, dafs — entsprechend dem oben dargelegten Grundsatze — ein Amendment, wenn es nicht von der Regierung eingebracht ist, niemals einen gröfseren, sondern stets nur einen geringeren Betrag beantragen kann als den von der Regierung im Voranschlage niedergelegten. Mit anderen Worten: im Committee sowohl wie im Hause kann aus der Mitte der Private Members heraus nur eine Verringerung, nie eine Erhöhung des Budgets vorgeschlagen werden.

Die Form der Anträge der Regierung ist regelmäfsig so gestaltet, dafs unter genauer Anführung des Gesamtbetrages

[1] Select Committee on National Expenditure, Min. of Ev., qu. 1028.

[2] In der Parlamentssprache ist Vote ein vieldeutiges Wort; der frühere Clerk des Hauses, Palgrave, definiert die fünf verschiedenen Bedeutungen in lichtvoller Weise vor dem Select Committee 1888, Min. of. Ev. qu. 2.

der angesprochenen Summe sowie der einzelnen Dienstzweige, für die sie bestimmt ist, folgender Antrag gestellt wird: „dafs eine Summe, nicht hinausgehend über ... Pfund, Seiner Majestät bewilligt werde zur Bedeckung der Ausgabenlast, die zur Auszahlung gelangt während des Jahres, endigend am 31. März des nächstfolgenden Jahres für . . ." und nun wird der betreffende Dienstzweig genannt[1]. Die zu diesem Antrage gestellten Amendments haben entweder die Aufhebung der ganzen Post, die in Verhandlung steht, oder Herabminderung derselben um einen bestimmten Betrag zum Gegenstande. Besondere, von dem sonstigen Verfahren abweichende Bestimmungen regeln nun in beiden Fällen den Modus procedendi bei Vorlegung von Amendments im Committee of Supply. Hier wird nämlich, falls die Verringerung der Gesamtsumme des betreffenden Vote beantragt worden ist, der Hauptantrag gänzlich zurückgestellt, d. h. es kommt zuerst die als Amendment beantragte geringere Summe zur Abstimmung oder es folgen einander die verschiedenen geringeren Summen, wenn mehrere Amendments vorliegen. Erst wenn alle abweislich erledigt sind, kommt der Hauptantrag zur Abstimmung. Für den Fall aber, dafs Verringerung oder Aufhebung einzelner Posten durch Amendments beantragt wird, bestehen folgende Vorschriften[2]:

1. Wenn ein Antrag im Committee of Supply gestellt wird auf Herabsetzung oder Streichung eines Budgetpostens, so wird dieser Antrag vom Vorsitzenden dementsprechend vorgelegt

---

[1] Beispiel aus der Session 1904: 2. Juni (11th alloted day). Civil Services and Revenue Departments Estimates. Class II. Motion made and question proposed, that a sum not exceeding £ 142.089 be granted to His Majesty to complete the sum necessary to defray the charge, which will come in course of payment during the year ending 31th March 1905 for the Salaries and the Expenses of the Local Government Board. Hansard, (135) p. 632.

[2] Diese Regeln sind durch Beschlufs des Hauses vom 9. Februar 1858 und 28. April 1868 vorgeschrieben worden, ohne je den formellen Charakter von Standing Orders erhalten zu haben. Vgl. auch May, p. 581—583 und die daselbst angeführten Entscheidungen des Speaker. Von besonderer Wichtigkeit ist die Vorschrift, dafs beantragte Abstriche „substantiell" sein müssen, z. B. nicht auf fünf Pfund lauten dürfen. Der Praxis nach ist ein Betrag von hundert Pfund der geringste Abstrich, der beantragt werden darf.

und es ist, bis diese Sache erledigt ist, nur zu dieser Frage zu sprechen gestattet;

2. wenn mehrere Anträge vorliegen, so müssen sie in jener Ordnung erledigt werden, in welcher die Posten, auf die sie sich beziehen, in den gedruckten Voranschlägen erscheinen;

3. sobald einmal die Beschlufsfrage auf Streichung oder Herabsetzung eines Postens vom Vorsitzenden vorgelegt worden ist, kann kein Antrag mehr gestellt oder keine Debatte mehr abgeführt werden über irgend einen vorhergehenden Posten;

4. wenn ein Antrag auf Herabsetzung eines ganzen Vote vom Vorsitzenden zur Abstimmung gebracht wird, so kann kein Antrag mehr auf Herabsetzung oder Streichung eines einzelnen Postens dieses Vote eingebracht werden.

Die alte, eigentlich obsolet gewordene Regel, dafs bei Anträgen auf verschiedene Summen die kleinere zuerst zur Abstimmung zu bringen ist, pflegt hier dann noch eingehalten zu werden, wenn es sich um verschiedene Abstriche zu demselben Budgetposten handelt. Aber auch andere Reihenfolge kann beschlossen werden [1].

Was die Debatte im Committee of Supply betrifft, so besteht hier eine Ausnahme von der Regel der strengen Sachlichkeit (Relevancy) bei Beratung des Armee- und Marinebudgets. Hier ist Generaldebatte die Regel, solange die grofsen Votes zur Annahme stehen. Bei Beratung einzelner Posten wird wieder streng die Beschränkung auf den speziellen Gegenstand durchgeführt. Bei der Beratung der Civil Services ist letzteres die Regel, die allerdings nicht immer eingehalten werden kann. Die Frage ist gerade infolge zahlreicher Entscheidungen des Speaker sehr dehnbar [2].

Das Ergebnis der Beratung über einen oder mehrere Titel der Voranschläge ist eine Resolution oder eine Mehrzahl von Resolutionen. Über diese erstattet der Chairman in der üblichen Weise dem Plenum Bericht unter gleichzeitiger Bitte um Erlaubnis zu weiterer Tagung des Committee.

Damit gelangen wir zu der dem Hause als solchem obliegenden Budgetarbeit. Dieselbe besteht kurz gesagt darin,

---

[1] Vgl. May, Parl. Pract., p. 584.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., p. 586 ff.

die ihm von den Committees of Supply und of Ways and Means vorgelegten Resolutionen zu genehmigen. Das wichtigste Moment hierbei ist: dem Hause fehlt jede Initiative in Geldsachen. Diese ist nur bei der Krone und — was Herabsetzung der Anforderungen betrifft — bei den Committees. Das Haus selbst ist blofse Revisionsinstanz: trotz des umständlichen Apparates der Aufbringung aller Resolutionen der Budgetausschüsse durch Report, zweimaliger Lesung usw. ist die Rolle des Hauses im technischen Sinne im wesentlichen die, formelle Controle zu üben und nochmalige Gelegenheit zur Debatte zu geben.

Das Haus mufs also, den Ausnahmefall dringlicher Behandlung ausgenommen, regelmäfsig einen kommenden Tag zur Beratung des Report, resp. der einzelnen, im Laufe der Session nacheinander gefafsten Resolutionen des Committee of Supply bestimmen. An diesem Tage findet die zweite Lesung der letzteren statt; Amendments auf Herabsetzung und Debatten hierbei sind zwar rechtlich nicht ausgeschlossen, aber höchst selten. Jedenfalls mufs die Debatte streng auf die betreffenden, in Verhandlung stehenden Budgetposten eingeschränkt bleiben. Auch ist in diesem Augenblick Antrag auf Rückverweisung an das Committee oder Vertagung der Abstimmung zulässig.

Den Abschlufs der zweiten Lesung bildet die dem Hause vorgelegte Frage, „ob es mit dem Committee in den genannten Beschlüssen übereinstimme“. Hierzu ist kein Amendment und keine Debatte zulässig. Es erfolgt sodann regelmäfsig der Beschlufs auf Annahme der Ausschufsresolutionen[1].

Damit ist aber der entscheidende Schritt noch nicht getan. Alle einzelnen Budgetkapitel und Posten, die auf solche Weise bewilligt werden, bleiben eigentlich prinzipiell solange ohne jede Rechtswirkung nach aufsen, bis nicht durch einen Act of Parliament nochmals die Gesamtheit der bewilligten Voranschläge zusammengefafst und die darin ausgedrückten Zuwendungen an die einzelnen Verwaltungszweige ausdrücklich noch einmal

[1] Eine Ablehnung aus sachlichen Gründen ist praktisch ausgeschlossen: denn diese bedeutete nichts weniger als den sofortigen Sturz des Ministeriums. Das Unterhaus ändert seit vielen Jahren praktisch genommen an den Voranschlägen so gut wie nichts, sondern nimmt sie unverändert an, wenn nicht die Regierung selbst im Laufe der Session Anträge auf Herabminderung stellt.

bestätigt sind. Dies geschieht aber ausnahmslos erst am Schlusse der Session durch ein besonderes Gesetz, die vorgenannte Appropriationsacte. Allerdings, diese Regel erfährt eine wichtige Ausnahme, die mit der eigentümlichen Art des englischen Budgetprovisorium zusammenhängt, von dem alsbald mehr zu sagen sein wird.

Die durch das Committee of Supply verrichtete Tätigkeit bleibt aber auch, von einem anderen Gesichtspunkte aus betrachtet, zunächst völlig wirkungslos, ehe nicht ein zweiter parlamentarischer Formalact hinzutritt. Bei der zwischen den beiden Committees aufrechterhaltenen strengen Scheidung der Function der Ausgabenfeststellung einerseits und der effectiven Anweisung der zur Bedeckung dieser Ausgaben erforderlichen Gelder anderseits bedarf es noch der correspondierenden Tätigkeit des Committee of Ways and Means zur wirklichen Vollendung der parlamentarischen Finanztätigkeit des Unterhauses. Das Committee of Ways and Means — natürlich wieder nur das ganze Haus unter einem anderen Namen — führt seine Beratungen gleichfalls wie jedes andere Committee of the whole House durch. Die vorhandenen Besonderheiten seiner Prozedur hängen mit seiner obenbezeichneten Aufgabe sowie mit den vorhin aufgestellten allgemeinen Regeln des englischen Budgetrechtes zusammen. In ersterer Hinsicht obliegt dem Committee of Ways and Means ein zweifaches: nämlich Liquidierung der vom Committee of Supply, resp. vom Hause bewilligten Ausgabensummen durch Anweisung auf den Consolidated Fund, und zweitens Beschlufsfassung über die jeweils notwendigen gesetzlichen Mafsnahmen, die erforderlich sind, um den Consolidated Fund auf die für die gesamten Ausgaben des Jahres erforderliche Höhe zu bringen mit Hilfe der alljährlich zu fixierenden beweglichen Steuern und Zölle. Ersteres wird durch Anträge der Regierung besorgt, die folgende Form haben: „. . beantragt, dafs zur Bedeckung des Seiner Majestät bewilligten Erfordernisses für den . . Dienst des Jahres, endigend am 31. März 190. die Summe von Pfund . . . aus dem Consolidated Fund des Vereinigten Königreiches erfolgt werde[1]."

[1] Ein Beispiel aus der Session von 1903: „Resolved, that towards making good the Supply to be granted to His Majesty for the Service of the year ending on the 31st day of March 1902, the Sum of £ 100 be granted out of the Consolidated Fund of the United Kingdom."

Diese Geldanweisungen müssen mit den in den correspondierenden Supply-Bewilligungen enthaltenen Beträgen genau übereinstimmen und es ist Pflicht des Speaker, darüber zu wachen, dafs auch nicht die geringsten Abweichungen vorkommen, sowie die ganze Prozedur des Budgetverfahrens zu beaufsichtigen.

Die jährliche Bewilligung der beweglichen Steuern, Zölle und Gebühren usw. erfolgt durch Resolutionen, deren Text von der Regierung unterbreitet wird, worin für das betreffende Jahr die erforderliche besondere Höhe des Steuerfufses der Einkommensteuer oder der etwa neu eingeführten Steuern oder der Zollsätze der üblichen Finanzzölle genau angeführt sind[1]. In dieser Hinsicht ist nun die Besonderheit des Verfahrens im Committee of Ways and Means darin gelegen, dafs sich unmittelbar an diese Resolutionen bereits Rechtskraft nach aufsen anknüpft, ehe noch das auf sie aufgebaute formelle Gesetz — der Finance Act — verabschiedet worden ist[2].

Was die Form der Budgettätigkeit des Committee of Ways and Means betrifft, so liegt hier die Besonderheit darin, dafs ein Amendmentantrag auf Erhöhung der jeweils zu bewilligenden Summen von niemandem als einem Minister eingebracht werden kann. Die Resolutionen, mit denen das Committee die erforderlichen Geldsummen für die einzelnen oder mehreren Classen und Votes des Voranschlages anweist, werden sogleich am Ende der Sitzung des Committee dem Hause vorgelegt. Bei der Beschlufsfassung des letzteren hierüber ist jede Veränderung der Summen nach oben ausgeschlossen; auch den Ministern steht ein Antrag auf Erhöhung in diesem Stadium nicht mehr zu. Es bedürfte vielmehr der Einbringung neuer Voranschläge, um eine solche Veränderung durchzuführen.

[1] Beispiel aus der Session 1903: Motion made and question proposed; that the Customs Duty now charged on Tea shall continue to be charged until 1. August 1904 (that is to say): — Tea the pound 6 pence (Chancellor of Exchequer); Journal, p. 121.

[2] Zollerhöhungen werden z. B. von dem Tage an wirksam, da die betreffende Resolution im Committee of Ways and Means gefafst ist, wenn der Ablauf der einjährigen Frist nahe bevorsteht. Der Grund dafür liegt auf der Hand: nur so kann die finanzielle Wirkung des neuen Zolles gesichert werden.

Im Committee of Ways and Means findet eine umfassende gegenständliche Debatte vor allem bei der Beratung der jährlich zu bewilligenden Steuern und Zölle statt. Diese wird eingeleitet durch den „Budget“ im technischen Sinne genannten Vortrag des Finanzministers, der seit jeher im Committee of Ways and Means gehalten wird und eine Darstellung der gesamten Finanzlage des Landes gibt, zugleich damit die für das bevorstehende Finanzjahr geplanten Finanzmafsregeln dem Hause unterbreitet.

Das „Budget“ bedeutet politisch den Höhepunkt der Session: es ist seit Pitt die wichtigste Haupt- und Staatsaction der Regierung. Seit Robert Peel ist es üblich geworden, die jeweilige Politik eines Ministeriums in den im „Budget“ vorgeschlagenen Mafsregeln zum Ausdrucke zu bringen. Die grofse Frage der Abschaffung der Getreidezölle, die Durchführung des Freihandels, aber auch Mafsregeln, wie die Einführung und Reform der Erbschaftsteuer, die Conversion der Staatsschuld, die Umgestaltung der Localverwaltung: alle diese grofsen Fragen der inneren Politik bildeten jeweils den Kern eines der grofsen „Budgets“ Peels und Gladstones, Goschens und Harcourts. Und auch die neueste, durch den schutzzöllnerischen Imperialismus hervorgerufene Krise in den Parteizuständen Englands wird wohl ihre Lösung in den „Budgets“ eines der nächsten Jahre finden[1].

Auf Grund der durch das „Budget“ des Schatzkanzlers unterbreiteten Vorschläge fafst also zunächst das Committee of Ways and Means die entsprechenden Resolutionen. Nach erfolgter Berichterstattung gibt das Haus dem Committee die Order, auf Grund dieser Resolutionen, die nacheinander beschlossen wurden, eine Finance Bill auszuarbeiten, die gleichfalls zuerst im Committee beraten, dann im Hause dreimal gelesen und in der zweiten Lesung mit Ausdehnung auf die

---

[1] Vgl. Gladstone, E. W., „The Financial Statements of 1853, 1860, 1861“. Das berühmte „Budget“ von 1853, das Gladstone in fünfstündiger Rede auseinandersetzte, hat ihn zuerst in die vorderste Reihe der englischen Staatsmänner gestellt. Gladstone hat von 1853 bis 1882 nicht weniger als dreizehn „Budgets“ eingebracht. Vgl. Sidney Buxton, „Gladstone as Chancellor of the Exchequer“, London, 1901.

gesamte Finanzpolitik der Regierung debattiert wird. Es erfolgt dann ohne Verzögerung Annahme durch die Lords und königliche Sanction, gewöhnlich noch lange vor dem Ende der Session.

Was nun die rein geldanweisende Function betrifft, so hätte das Committee of Ways and Means selbstverständlich erst am Ende der Session in Wirksamkeit zu treten, um auf der Basis der inzwischen vom Committee of Supply vorbereiteten und vom Hause angenommenen endgültigen Voranschläge die erforderlichen Summen zu bewilligen. Dafs nun aber das Committee of Ways and Means schon vor Durchberatung der Voranschläge, sogleich zu Beginn der Session, zu einer wichtigen Function dieser Art berufen ist, hängt mit den beiden, dem englischen Budgetwesen eigentümlichen Einrichtungen zusammen, mit dem regelmäfsigen „Nachtrags-Etat", den „Supplementary Estimates", und mit dem Budgetprovisorium. Über erstere ist schon oben das Nötige gesagt worden; die dem englischen Parlamente eigentümliche Art, die laufenden Staatsbedürfnisse während der Pendenz des ordentlichen Staatsvoranschlages zu decken, bedarf aber noch näherer Betrachtung. Die hier vorliegende Besonderheit ist vor allem darin begründet, dafs das „Provisorium", die Schaffung einer temporären Noteinrichtung der staatlichen Finanzverwaltung, längst einen organischen, unumgänglich notwendigen Bestandteil des gesamten Budgetverfahrens bildet. Die Tatsache, dafs das englische Rechnungsjahr mit dem 31. März schliefst und dafs das Parlament erst gegen Anfang März in den Besitz der Voranschläge gelangt, macht von vornherein eine Bewilligung des Jahresbudgets vor dem 1. April unmöglich. Dazu kommt, dafs nach der ganzen, seit Jahrhunderten entwickelten Gliederung der Parlamentsarbeit des Unterhauses die Ausdehnung der Budgetdebatte über die ganze Session oder doch über deren gröfsten Teil ein unumgänglich notwendiges Requisit der politischen Taktik und parlamentarischen Technik vorstellt. Anderseits bedarf aber die Regierung vom 1. April ab unbedingt neuer Geldmittel, die sie natürlich nur auf parlamentarischem Wege erlangen kann. Die auf solche Weise alljährlich erforderliche, provisorische Bewilligung der laufenden Bedürfnisse erfolgt nun nicht durch eine Ermächtigung zu zeit-

weiser Einhebung der alten Steuern und Verausgabung der Gelder im Rahmen der Voranschläge des Vorjahres, wie dies in den meisten continentalen Ländern geschieht, auch nicht durch Zuweisung eines aliquoten Teiles des Etats, wie etwa die Zwölftel des französischen Budgets; sondern sie erfolgt in einer die ausschliefsliche Finanzhoheit des Unterhauses voll zum Ausdrucke bringenden Weise durch das System der sogenannten Votes on Account, der auf die vorgelegten Voranschläge aufgebauten Creditbewilligungen.

Dieses Verfahren verläuft folgendermafsen. Sogleich nach Einbringung des Budgets und Vorlegung der Voranschläge wird alsbald nach Inangriffnahme der Beratung der Heeresausgaben im Committee of Supply, die regelmäfsig den Anfang der Budgetberatung bilden, der Antrag angenommen, den Sold und die Gehalte der Offiziere, Mannschaft und Unteroffiziere zu bewilligen. Dieser Betrag ist so grofs, dafs er den Bedürfnissen der Heeresverwaltung für mehrere Monate entspricht. Das gleiche geschieht in der nächstfolgenden Sitzung in betreff des Flottenetats durch Bewilligung der Löhnung und der Gehalte der Flottenmannschaft, der Beamten und Offiziere. Für diese beiden Zweige der Staatsausgaben besteht die Ausnahmsbestimmung, die durch die jährliche Appropriationsacte ihre gesetzliche Basis erlangt, dafs nämlich innerhalb der einzelnen Dienstzweige mit Erlaubnis der Treasury Revirements im Laufe des Jahres vorgenommen werden können. Daher ist z. B. die Heeresverwaltung imstande, die Erfordernisse der einzelnen militärischen Anstalten und Einrichtungen bis zur endgültigen Bewilligung des ganzen Etat durch zeitweilige Verwendung der Summe zu decken, die ihr zu Beginn der Session unter dem Titel „Sold und Gehalte der Offiziere und Mannschaften“ bewilligt wird. Das gleiche ist bei der Flottenverwaltung der Fall.

In betreff der dritten grofsen Abteilung des Budgets, der für die Zivilverwaltung erforderten Summe, besteht dagegen eine solche finanzielle Erleichterung nicht, was schon in der aufserordentlichen Vielseitigkeit der hier zusammengefafsten Ämter und Anstalten begründet ist. Hier ist also ein Vote of Account, ein auch formell dies zum Ausdruck bringender Budgetvorschufs-Credit erforderlich. Dies geschieht nun in der

Weise, dafs die Regierung aus allen sieben Classen der Civil Service and Revenue Departements Estimates gewisse wichtige Kapitel heraushebt und Teilsummen des ganzen Erfordernisses für diese sogleich in Anspruch nimmt. Die weitere Beratung des ordentlichen Budgets hat dann in allen diesen Kapiteln und Posten nur die zur Completierung des ganzen Bedarfes erforderlichen Summen zum Gegenstande. Sobald diese Bewilligungen im Committee of Supply erfolgt sind, werden sie dem Hause durch Report mitgeteilt, welcher Bericht an einem folgenden Tage verhandelt werden mufs.

Auf Grund dieses Report fafst das Haus die betreffende Resolution und verwandelt sich sogleich in das Committee of Ways and Means. Dieses beschliefst, einen der gesamten Summe dieser drei Creditvoten entsprechenden Betrag dem Schatzkanzler durch Anweisung auf den Consolidated Fund zur Verfügung zu stellen. Diese Anweisung bedeutet einen Vorschufs auf die nach Erledigung des ganzen Etat zu bewilligende Gesamtsumme der Ausgaben. Wie wir sehen werden, wird dieser Vorschufs oder, wenn zwei Consolidated Fund Bills notwendig gewesen sind, werden diese Vorschüsse von der Totalsumme der Ausgaben abgezogen. Die Resolutionen des Committee of Ways and Means werden mit Beschleunigung dem Hause vorgelegt, von dem letzteren mit oder ohne Debatte angenommen und es wird der Auftrag erteilt, auf Grund dieser Resolutionen eine Bill, die erste der Finanzbills, zu formulieren. Denn nur durch einen Gesetzentwurf und dessen Annahme können, wie schon oben bemerkt, alle das Budget betreffenden. im Unterhause und in dessen Ausschüssen gefafsten Beschlüsse endgültige Rechtskraft erlangen. Die genannte Bill führt nun den Titel Consolidated Fund Bill Nr. 1 und ist ein kurzes Gesetz, das die drei üblichen Creditbewilligungen ziffermäfsig anführt sowie die Lords des Schatzes ermächtigt, diese Summen an die betreffenden Dienstzweige auszufolgen, eventuell zu diesem Zwecke auch eine Schuld durch Ausgabe von dreimonatlichen Schatzscheinen (Exchequer Bills) aufzunehmen. Diese Finance Bill läuft rasch alle Stadien im Unterhause und Oberhause durch und wird von der Krone sanctioniert. Damit ist das erste Budgetprovisorium gegeben. Dieser Vorgang wird,

wenn die Sessionsdauer es mit sich bringt, noch ein zweitesmal wiederholt[1].

In dem geschilderten Zusammenarbeiten der beiden Committees des ganzen Hauses und des letzteren als Plenarversammlung im technischen Sinne genommen liegt nun der eigentümliche Mechanismus der englischen Budgetberatung in seinem ganzen Umfange vor. Dabei liegt natürlich der Schwerpunkt des Ganzen in den Debatten im Committee of Supply. Das Haus ist der richtige Ort für die Generaldebatte vor Eingehen in die Beratung der Voranschläge. Die eigentliche Budget-Spezialdebatte der continentalen Parlamente wird im Committee of Supply abgeführt. In der Form des Committee of Ways and Means endlich wird, wie wir wissen, das „Budget“ im technischen Sinne, d. h. die jährlich das bewegliche Staatseinkommen zusammenfassende Mafsregel, die Finanzbill, erledigt.

Seit jeher ist es nun üblich, dafs das Unterhaus die endgültige Bewilligung der Gelder bis an das Ende der Session hinauszieht. In früheren Jahrhunderten hing dies mit dem Mifstrauen der Commons gegenüber der Krone zusammen. Das ist natürlich seit mehr als zwei Jahrhunderten hinfällig geworden. Dennoch hat sich auch in dem modernen englischen Parlamentarismus die Gepflogenheit forterhalten, dafs die Beratung der Etats bis an das Ende der Session hinausgezogen wird. Dies hängt zum grofsen Teile damit zusammen, dafs das englische Budget an Umfang und Vielseitigkeit seines Inhalts aufserordentliche Vermehrung erfahren hat und dafs parallel damit eine immer umfassendere Einzelkritik der im Budget zum Ausdrucke kommenden gesamten Verwaltung üblich wurde. Die Folge davon war eine fortwährende Zunahme der mit Beratung der Voranschläge verbrachten Zeit des Hauses und zwar um so mehr, als eine zeitliche Schranke für die Ausdehnung dieser Debatten nicht gegeben, anderseits Sessionsschlufs vor Bewilligung der Voranschläge, vom aufserordentlichen Falle der Auflösung des Hauses abgesehen,

---

[1] In neuester Zeit findet die Regierung ihr Auslangen mit einer einzigen solchen Bill, während früher drei Bills in einer Session nicht selten, zwei die Regel waren. Dies hängt damit zusammen, dafs neuerdings sehr grofse Votes on Account bei den Civil Services Estimates gefordert und bewilligt werden. Vgl. Hansard, 1904 (140), p. 281.

verfassungsmäſsig unmöglich ist. Diesem Zustande gegenüber hat nun die neue, schon oben kurz besprochene Budgetordnung der Jahre 1896, resp. 1901 und 1902 gründlichen Wandel geschaffen. Von da ab ist das Prinzip der Gebundenheit des Hauses an bestimmte Termine auch auf diese wichtigste und älteste parlamentarische Function ausgedehnt worden. Nach dem gegenwärtigen Rechte gelten darüber folgende Bestimmungen:

Nicht mehr als zwanzig Tage und zwar Tage vor dem 5. August sind für die Beratung der jährlichen Voranschläge für Armee, Marine und Civil Services ausgemessen, wobei die Beschlüsse der Budgetprovisorien mit einzurechnen sind. Diese zwanzig Tage schlieſsen jedoch nicht solche Sitzungen ein, an welchen die formelle Frage, daſs der Speaker den Chair verlasse, gestellt wird und in der technischen Form des Amendment zu dieser Frage allgemeine politische Debatten vor Eingehen in die eigentliche Budgetberatung geführt werden. Auch sind in diese Tage alle jene Sitzungen nicht einzurechnen, an welchen das Budget nicht als erster Punkt der Orders of the Day festgesetzt erscheint. Ebenso ist in diese geschlossene Zahl von zwanzig Budgetsitzungen die Zeit nicht einzurechnen, die zur Beratung von Nachtragetats in Ergänzung des Budgets vom vergangenen Jahre oder von Votes of Credit erforderlich ist, ferner Sitzungen, die mit der Beratung von Ergänzungs- oder Nachtragsbudgets hinsichtlich der Kosten eines Krieges erfordert werden oder für irgend einen neuen Verwaltungszweig, der bis dahin nicht in das ordentliche Jahresbudget aufgenommen war.

Auf entsprechenden Antrag hin kann beschlossen werden, zu diesen zwanzig Tagen noch weitere drei Tage, und zwar vor 5. August, hinzuzufügen. Die Beschluſsfassung darüber muſs ohne Amendierung des Antrages und ohne Debatte erfolgen. An einem dieser zwanzig, resp. 23 für die Budgetberatung zugemessenen Sitzungstage darf vor Mitternacht kein anderes Parlamentsgeschäft als die Beratung der Voranschläge vorgenommen werden. Nach 12 Uhr kann weder im Committee of Supply noch im Plenum auf Grund des Report von diesem Committee verhandelt werden, gleichviel ob die twelve o'clock Rule aufgehoben ist oder nicht, es sei denn, daſs das Haus auf Antrag eines Ministers gegenteiligen Beschluſs faſst und daſs

dieser Antrag zu Beginn des Public Business gestellt worden ist, wobei Amendment und Debatte nicht zulässig sind. Von den vorgenannten Tagen darf nicht mehr als ein Tag zur Beratung eines Vote on Account im Committee verwendet werden und nicht mehr als eine Sitzung zur Beratung des Berichtes über die betreffende Resolution des Ausschusses. Um Mitternacht an dem Sitzungstage, an welchem das Vote on Account beraten wird und ebenso am Schlusse der Sitzung, in welcher der Bericht über dieses Vote im Plenum in Verhandlung gezogen wird, mufs der Vorsitzende jede zum Zwecke der definitiven Erledigung des Vote on Account oder des Report notwendige Beschlufsfrage an das Haus richten ohne weiteren Aufenthalt. Um 10 Uhr abends am vorletzten der so zugemessenen zwanzig Tage mufs der Chairman des Committee jede zur Erledigung des im Augenblick zur Beratung stehenden Stückes der Voranschläge (Vote) notwendige Beschlufsfrage stellen. Er mufs dann weiter in Hinsicht jeder einzelnen Classe der Civil Service Estimates die Question vorlegen, ob der gesamte Betrag der noch nicht genehmigten Votes in dieser Classe für die angeführten Verwaltungszwecke (Services) genehmigt werde, und mufs in gleicher Weise über die Frage abstimmen lassen, ob die gesamten Beträge der noch ausständigen Votes in den Armee- und Marinevoranschlägen für die darin aufgeführten Verwaltungszwecke bewilligt werden. Um 10 Uhr abends am letzten der zwanzig zugemessenen Sitzungstage, wenn nicht schon früher, mufs der Speaker jede Frage (Question) vorlegen, die notwendig ist, um den Bericht über die gerade zur Beratung stehende Resolution des Committee zu erledigen, und mufs dann weiter im Hinblick auf alle noch ausständigen Teile des gesamten Budgets die Frage stellen, ob das Haus mit den betreffenden Beschlüssen des Committee vom Vortage übereinstimme. An diesen beiden Tagen ist kein hinhaltender Vertagungsantrag in bezug auf die Geschäfte des Hauses zulässig und es dürfen die Geschäfte des Hauses keine auch nach den Standing Orders zulässige Unterbrechung erfahren.

Diese Vorschriften haben nebst anderen, gegenwärtig noch nicht ganz übersehbaren Folgen auch dies Ergebnis herbeigeführt, dafs das englische Unterhaus innerhalb weniger Minuten

ganz gewaltige Summen votiert, von denen ein Teil Budgetposten betrifft, die überhaupt nicht zur Erörterung gelangt sind. So ist z. B. im Jahre 1904 ein Betrag von 30 687 811 Pfund am 9. August uno actu im Committee of Supply votiert worden[1].

Es bedarf nun nur noch weniger Bemerkungen, um den Überblick über das Budgetverfahren innerhalb der so durch die Geschäftsordnung ein für allemal „ausgemessenen Frist" (allotted days) abzuschliefsen.

Nach Bewilligung des Budgetprovisorium in der geschilderten Weise geht die Beratung der Voranschläge des ordentlichen Budgets im Committee of Supply an den Donnerstagen ihren regelmäfsigen Weg. Jedes vorgelegte Kapitel der Voranschläge oder eine Zusammenfassung von solchen findet die Erledigung in Resolutionen der Ausschüsse, die formell dem Hause reportiert und von diesem debattelos angenommen werden. Gleichzeitig wird das stets auf der Tagesordnung stehende Committee of Ways and Means, nachdem es einmal die Resolutionen über die beweglichen Steuern und Zölle gefafst, von Sitzung zu Sitzung vertagt, bis das Committee of Supply in den letzten Tagen der Session seine Aufgabe erledigt hat. Seit Einführung der Supply Rule geschieht dies regelmäfsig durch Anwendung der parlamentarischen „Guillotine", mit deren Hilfe dann auch in wenigen Abstimmungen, die kaum eine Stunde in Anspruch nehmen, alle noch nicht verhandelten Budgetposten debattelos angenommen werden. Sind endlich alle Voranschläge vom Committee of Supply durchberaten, so ist seine Aufgabe erledigt[2].

Nunmehr tritt das Committee of Ways and Means sogleich zusammen und fafst den Beschlufs, im Hinblick auf die ge-

---

[1] Vgl. Hansard, (139) p. 1638 ff.

[2] Unmittelbar darnach erledigt das Haus die sogenannten Appropriation Accounts der Armee- und Flottenetats aus dem zweitvorhergegangenen Budgetjahre (also z. B. im August 1904 für das Jahr vom 1. April 1902 bis 31. März 1903). Es sind dies die auf Grund der endgültigen Verrechnung sich ergebenden budgetären Mafsregeln, die entweder über einen nicht verwendeten Rest der betreffenden Gebarung zu verfügen oder für die endgültige Bedeckung einer bei einzelnen Posten notwendig gewordenen Creditüberschreitung die parlamentarische Sanction zu erteilen haben. Vgl. z. B. Hansard, 1904 (139), p. 1671 ff.

samte Bewilligung des Budgets, die nunmehr durch den Schwesterausschufs in ihrer endgültigen Höhe festgestellt ist, unter Abzug der im Laufe der Session erfolgten Creditbewilligungen, also des Betrages des Budgetprovisorium, den noch erübrigenden Rest anzuweisen. Derselbe Ausschufs hat nun auch seiner zweiten Aufgabe zu genügen und die schon längst gefafsten und sogar in Wirksamkeit getretenen Resolutionen über die beweglichen Steuern in gesetzlicher Form zu erledigen, und zwar ist auch hier die Form gleichartig, wie bei den Consolidated Fund Bills. Auf Grund jener Resolutionen wird nun ein Gesetz ausgearbeitet, die sogenannte Finance Bill, die beschleunigt sämtliche Stadien durchläuft, da sie regelmäfsig an den zwei oder drei letzten Tagen der Session von beiden Häusern perfiziert werden mufs.

Damit der Staatsvoranschlag aber zum formellen Gesetze werde, bedarf es noch eines besonderen, letzten Schrittes: der sogenannten Appropriationsacte. Nach unveränderter oder veränderter Annahme der vom Committee of Supply vorgelegten Voranschläge sowie der vom Schwesterausschusse entsprechend vorgelegten Resolutionen auf Erfolglassung der den Voranschlägen gemäfs benötigten Summen erteilt das Haus dem Committee of Ways and Means den Auftrag zur Vorlegung eines auf diesen endgültigen Beschlüssen beruhenden, diese zusammenfassenden Gesetzes über den Staatshaushalt. Dieses Gesetz, der Appropriation Act, aus wenigen Paragraphen bestehend, setzt zunächst die nach Abzug der votierten Provisorien verbleibende Summe der Einnahmen fest; sodann wird die Ermächtigung zur Beschaffung der im Laufe des Jahres notwendigen Geldmittel durch kurzfristige Schatzbons (Exchequer Bills) erteilt; hierauf gibt das Gesetz nochmals unter Einschliefsung der im Laufe der Session erteilten Creditbewilligungen die verfassungsmäfsige Bewilligung zur Verausgabung aller der Summen, wie sie nunmehr im Etat auf Grund der Voranschläge feststehen, entsprechend den den einzelnen Verwaltungszweigen und Zwecken votierten Beträgen, sowie zur Ausfolgung der hierfür notwendigen Geldsummen an die Verwaltung seitens des Schatzamtes. Schliefslich erteilt das Gesetz die Erlaubnis zur Vornahme von Revirements im Armee- und Marinebudget und gibt für etwaige Virements des

Vorjahres die Decharge. Dieses Gesetz wird nicht wie die anderen Gesetze im Hause verteilt[1]. Seine Beratung in erster und dritter Lesung ist formal, in der zweiten Lesung findet gewohnheitsmäfsig eine nochmalige Generaldebatte sowie eine allgemeine Discussion über alle möglichen Fragen der inneren und äufseren Politik statt.

Mit diesem Appropriationsact ist in der Regel auch die Session erledigt. Sobald das Gesetz von den Lords formell bewilligt worden ist, wandert es von diesen, wie oben bemerkt, zu den Commons zurück und wird vom Speaker bei dem Acte der feierlichen Schliefsung des Parlamentes dem König oder der ihn vertretenden Fünfer-Commission der Lords überreicht[2].

Drittes Kapitel.

Die Budgetberatung in der Session von 1903.

Um den Gang der Beratung der Voranschläge, der Festsetzung des Budgets und der Bewilligung des Finanzgesetzes im englischen Unterhause völlig anschaulich zu machen, wird hier im nachfolgenden eine aus dem Journal des Hauses und den Debatten gezogene Übersicht über die aufeinanderfolgenden Stadien des Verfahrens in der Session von 1903 gegeben.

17. Februar: Eröffnung und Thronrede.

24. Februar: Der Parlamentssecretär der Treasury, Mr. Hayes Fisher, legt die Nachtrags-Voranschläge (Supplementary Estimates) für 1902 vor.

26. Februar: Das Haus setzt für Montag, den 2. März, die Eröffnung des Committee of Supply an und weist diesem die Beratung der Estimates zu. Zugleich wird für Montag auch die Eröffnung des Committee of Ways and Means festgesetzt.

2. März: Vorlegung der Voranschläge für Armee, Marine, Civil Service and Revenue Departments und Überweisung an das Committee of Supply. Erste Sitzung des Committee of Supply, die auch die Abendsitzung in Anspruch nimmt, den Supplementary Estimates gewidmet ist und mit der Formulierung mehrerer Resolutionen schliefst, wobei alle formellen Amendments auf Herabminderung abgelehnt werden. Bericht auf den nächsten Tag anberaumt.

---

[1] Hansard, (140) p. 281. Rede des Abgeordneten Robertson vom 11. August 1904.

[2] Als Beispiel ist der Appropriationsact für 1904 im Anhange abgedruckt worden.

3. März: Committee of Supply. Beratung weiterer Supplementary Estimates, wobei Debatte und Abstimmung bei der die Colonialverwaltung betreffenden Post. Report wird erstattet und auf den folgenden Tag verwiesen.

Der Finanzminister bringt den Report über die zum Nachtragsetat gefafsten Resolutionen. Diese belaufen sich auf 7500 Pfund (Class I) zur Instandhaltung königlicher Paläste, 20300 Pfund (Class III) zur Gefängnisverwaltung, 70000 Pfund (Class VII) als Repräsentationskosten für das indische Krönungsfest, 10000 Pfund (Class V) für Consulardienstvermehrung usw. Diese Resolutionen gelangen debattelos in erster und zweiter Lesung zur Annahme.

4. März: Das Haus nimmt den Report weiterer Resolutionen des Committee of Supply in betreff der Supplementary Estimates entgegen. Bei einer der Resolutionen wird Amendementsantrag gestellt, Debatte und Abstimmung durchgeführt, die Resolution nach zweiter Lesung angenommen.

6. März: Der Parlamentssecretär der Treasury legt dem Hause eine Übersicht über jene Votes der Civil Service and Revenue Departments vor, für die ein Budgetprovisorium (Vote on Account) verlangt werden wird. Drucklegung und Zuweisung an das Committee of Supply beschlossen.

9. März: Verwandlung in das Committee of Supply zur Beratung der Heeresvoranschläge ist der erste Punkt der Tagesordnung. Amendment zur Question, dafs der Speaker den Chair verlasse, gestellt, die Ausbildung der Mannschaft und Offiziere betreffend. Die Debatte dauert auch in der Abendsitzung fort.

10. März: Nach Abschlufs der Debatte wird Verwandlung in das Committee of Supply beschlossen.

Committee of Supply. Es liegt das Heeresbudget vor. Antrag der Regierung auf Bewilligung von 235761 Mann (ausschliefslich der indischen Armee). Amendementsantrag auf Herabminderung der Effectivstärke auf 208756 Mann gestellt. Debatte.

11. März: Committee of Supply. Fortsetzung der Debatte über die Armeestärke. Cloture beantragt, aber vom Chairman abgelehnt, wird schliefslich doch angewendet und so der Regierungsantrag angenommen. Die Resolution wird für den nächsten Tag anberaumt.

12. März: Committee of Supply (erster Tag der geschäftsordnungsmäfsig dem Budget eingeräumten Frist). Antrag der Regierung auf Bewilligung einer Summe von 9647000 Pfund „zur Bedeckung der Kosten für die Löhnung, Besoldungen und anderen Geldbedürfnisse der Armee daheim und auswärts (Indien ausgenommen), die während des mit 31. März 1904 schliefsenden Jahres zur Zahlung gelangen.“ Ein Amendment beantragt:

Herabminderung der Summe um 60000 Pfund. Dieser Antrag wird in namentlicher Abstimmung abgelehnt, ebenso ein zweiter Antrag auf Feststellung der Summe mit 8937000 Pfund. A. Balfour beantragt Schlufs der Debatte. Dieser und der Regierungsantrag werden angenommen und der Bericht wird sogleich erstattet.

In der Abendsitzung Fortsetzung der Debatte über das Heeresbudget im Committee of Supply. Antrag auf Bewilligung von 1638000 Pfund für den Pensionsetat des Heeres. Hierzu zwei formelle Amendementsanträge. Schlufs der Debatte zur Mitternachtsstunde beantragt und angenommen. Resolution berichtet und auf Montag anberaumt.

16. März (Montag): Als erster Punkt der Tagesordnung Verwandlung in das Committee of Supply zur Beratung der Marinevoranschläge. Ein dilatorischer Antrag zu der Question „that the Speaker leave the chair" gestellt. Die Debatte dauert bis in die Abendsitzung fort, in welcher das Amendment abgelehnt wird. Sodann berät das Committee of Supply zuerst über die Bewilligung von 127100 Mann und Schiffsjungen für den Schiffs- und Küstendienst, inbegriffen 19806 Mann Marineinfanterie. Nach Debatte wird die Resolution angenommen, sogleich reportiert und der Report für den folgenden Tag anberaumt.

Alle bis dahin auf die Tagesordnung gesetzten Reports des Committee of Supply werden gleichfalls vertagt.

17. März: Committee of Supply. Beantragung der Bewilligung des Budgetpostens von 6312800 Pfund für Sold und Gehälter der Flottenbemannung. Nach Amendementsantrag der Opposition Abstimmung und Annahme der Resolution.

Im Hause: Entgegennahme des Report und Anberaumung auf den nächsten Tag.

18. März: Im Hause: Anberaumung der Beratung der vorstehenden Resolution auf Montag.

Im Committee: Antrag 1. auf Bewilligung von 784300 Pfund für Pensionen von Marineoffizieren, 2. von 350100 Pfund für Pensionen von Zivilbeamten der Marine. Nach abgelehntem formellen Vertagungsantrag angenommen.

Im Hause: Antrag auf Annahme der Resolution des Committee vom 11. März betreffs Heeresstärke. Amendment auf Herabsetzung um 3000 Mann und Debatte. Amendment abgelehnt, Antrag angenommen. Anträge auf Annahme der Resolution des Committee vom 12. März betreffs Pensionen der Offiziere der Landarmee und der gesamten Löhnung, Gagen usw. der Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften per 9647000 Pfund angenommen.

19. März: Im Committee of Supply: Unterbreitung eines Vote on Account für die Civil Services and Revenue Departments im Gesamtbetrage von 20265000 Pfund, nämlich wie folgt:

Class II.		
Colonial Office	Pf.	25 000
Class IV.		
Board of Education	„	6 000 000
Class II.		
Board of Agriculture	„	65 000
Class III.		
Crofters Commission (Scotland)	„	2 000
Class I.		
Royal Palaces and Marlborough House	„	40 000
Royal Parks and Gardens	„	50 000
Houses of Parliament Buildings	„	16 000
usw. usw.		
Class II.		
House of Lords Offices	„	2 000
House of Commons Offices	„	12 000
Treasury Departement	„	40 000
(usw. usw. Es folgen alle übrigen Ministerien oder Behörden für England, Schottland und Irland.)		
Class III.		
Law Charges	„	35 000
Supreme Court of Judication	„	140 000
County Courts	„	20 000
Prisons (England and Colonies)	„	140 000
(usw. usw. Es folgen alle Zweige des Justizwesens im Vereinigten Königreiche und Irland.)		
Sodann Class IV., V., VI. und VII. mit einzelnen Posten.		
Totale für Civil Services	„	13 035 000
für Revenue Departements:		
Customs (Zölle)	„	350 000
Inland Revenue	„	830 000
Post Office	„	3 800 000
Telegraphs Service	„	2 000 000
Packet Service	„	250 000
Summe	Pf.	7 230 000
Gesamtbetrag	Pf.	20 265 000

Hierzu Amendment gestellt: Verminderung in Class IV. Vote 1 um Pf. 100. Debatte dauert in der Abendsitzung fort. Um Mitternacht wird Cloture angenommen und der Antrag der Regierung genehmigt und sogleich dem Hause reportiert.

Das Haus verwandelt sich in das Committee of Ways and Means: Antrag gestellt, „that towards making good the Supply granted to His Majesty for the service of the year ending 31th March 1904 the sum of £ 38 997 200 be granted out of the Consolidated Fund of the United Kingdom.“ Die Resolution wird angenommen und auf Montag zur Beratung verwiesen.

23. März: Aufhebung der Standing Order 1 für die Beratung des Report vom Committee of Ways and Means. Bericht über die Resolution des Committee of Supply vom 16. März betreffend die Stärke der Flottenmannschaft per 127 100 Mann. Amendment auf Verminderung um 4600 Mann gestellt, debattiert und zurückgezogen. Antrag der Regierung wird angenommen.

Verlesung des Beschlusses vom 18. März über die Heeresstärke und Order, die Army (Annual) Bill betreffend die Disziplin und Regulierung des Heeres einzubringen. Der Kriegsminister bringt die Bill ein, deren zweite Lesung auf die nächste Sitzung anberaumt wird.

Report der Resolution vom 17. März betreffend die Kosten der Löhnung und Gehälter der Marine; wird ebenso wie die beiden anderen, die Marine betreffenden Resolutionen des Committee of Supply angenommen.

Sodann wird die Resolution vom 19. März, lautend auf Bewilligung eines Vote on Account der Civil Service Estimates per 20 265 000 Pfund reportiert und zur Debatte gestellt, die auch in der Abendsitzung fortdauert und zur Annahme des Regierungsantrages führt.

Nach Mitternacht wird der Beschlufs des Committee of Ways and Means lautend auf Anweisung von 38 997 000 Pfund reportiert und angenommen, sodann die Einbringung der Consolidated Fund Bill angeordnet und die zweite Lesung auf den 24. März anberaumt.

24. März: Zweite Lesung der Consolidated Fund Bill Nr. 1; Amendment (die Chinesenarbeit in Transvaal betreffend) wird von der Opposition gestellt, debattiert und zurückgezogen, die Bill in zweiter Lesung angenommen und einem Committee des ganzen Hauses zugewiesen.

25. März: (Formelle) Beratung der Consolidated Fund Bill (Nr. 1) im Committee; sie wird sodann dem Hause reportiert und dritte Lesung auf den zweitnächsten Tag anberaumt.

26. März (4th allotted day): Committee of Supply. Vorlegung der Navy Estimates. Beratung im ordentlichen Budgetverfahren. Antrag

auf Bewilligung von 19 200 000 Pfund für Gehalte der Ingenieure und Ingenieurarbeit der Flotte und 4 820 000 Pfund für Kriegsmaterial. Hierzu drei Amendments, die in namentlichen Abstimmungen abgelehnt werden. Die Regierungsanträge werden angenommen und sogleich dem Haus reportiert.

In der Abendsitzung: Committee of Supply. Weitere Beträge von 1 186 300, 259 000 und 15 500 Pfund werden nach Debatte bewilligt.

Nach Mitternacht: Dritte Lesung der Consolidated Fund Bill (Nr. 1). „Ordered that the Clerk do carry the Bill to the Lords and desire their concurrence.

27. März (Freitag): Der Speaker teilt mit, dafs die Lords der Consolidated Fund Bill (Nr. 1) ohne Amendment zugestimmt haben. Sodann erscheint der Black Rod und meldet, dafs die Lords Commissioners im Oberhause erschienen sind, um die königliche Sanction einiger Gesetze zu vollziehen. Der Speaker begibt sich ins Oberhaus und berichtet, dafs der Royal Assent zu vier Gesetzen gegeben worden ist: 1. Consolidated Fund Act (Nr. 1) 1903 usw. usw.

Damit ist das Budgetprovisorium bewilligt. Ein zweites wird in dieser Session nicht verlangt.

Nunmehr werden die Voranschläge weiter beraten und zwar

am 30.	März:	Armeebudgets festgesetzt,
„ 2.	April:	die Mutiny Bill angenommen.
„ 2.	„	die ordentliche Beratung der Civil Services begonnen (allgemeine Debatte bei Eingang), (vom 8. bis 20. April Vertagung über Ostern).
21.	„	Civil Services.
22.	„	„ „
23.	„	Committee of Ways and Means: Eröffnung des Budgets. Die Resolution auf einjährige Fortdauer des Teezolles eingebracht und angenommen. Gleichzeitig wird angekündigt, dafs der Kornzoll nicht verlängert werden wird und es wird beantragt, die Einkommensteuer um 4 d auf das Pfund zu verringern.
24.	„	Committee of Ways and Means: Antrag auf einjährige Fortdauer der Zölle auf Tabak, Bier, Alkohol eingebracht und Debatte eingeleitet.
25.	„	Bericht über den Teezoll im Hause und Annahme der Resolution. Einbringung einer Finanzbill wird angeordnet.
30.	„	Civil Services.

6. Mai:	Committee of Ways and Means: Fortsetzung der Debatte vom 24. April über die Fortdauer der Zölle.
11. „	Civil Services (Revenue Depart.).
12. „	Committee of Ways and Means: Abschlufs der Debatte über die „Budget"-Vorschläge und Fassung von fünf Resolutionen, die dem Hause sogleich berichtet werden.
13. „	Annahme dieser Resolutionen im Hause; erste Lesung der darauf gegründeten Finanzbill.
14. „	Marinebudget.
21. „	Civil Services.
8. Juni:	„ „
9. „	Zweite Lesung der Finanzbill: Debatte wird begonnen und vertagt.
10. „	Fortsetzung dieser Debatte.
11. „	Civil Services.
12. „	Abschlufs der Debatte über die Finance Bill, die in zweiter Lesung angenommen und einem Committee des ganzen Hauses überwiesen wird.
18. „	Civil Services.
22. „	Beratung der Finance Bill in der Nachmittag- und Abensitzung.
23. „	Fortsetzung der Debatte und Annahme der Bill im Committee.
24. „	Dritte Lesung der Finance Bill.
25. „	Civil Services.
29. „	Mitteilung, dafs die Lords die Finance Bill angenommen haben.
30. „	Erteilung des Royal Assent für die Finance Bill.
2. Juli:	Marinebudget und Civil Services.
9. „	Civil Services.
16. „	Armeebudget.
20. „	Civil Services.
23. „	„ „
30. „	„ „
3. August:	Armeebudget.
6. „	Civil Services.

In der Abendsitzung um 10 Uhr wird die Prozedur der Cloture nach Standing Order 15 vorgenommen und werden ohne Debatte folgende ausständige Votes vorgelegt und mit namentlichen Abstimmungen angenommen:

I. Civil Service Estimates.

Class	I.	2 Votes	Pf.	133 342
Class	II.	24 Votes	„	366 072
Class	III.	14 Votes	„	1 402 874
Class	IV.	3 Votes	„	854 228
Class	V.	6 Votes	„	1 236 938
Class	VI.	5 Votes	„	393 521
Class	VII.	2 Votes	„	61 082

II. Army Estimates.

3 Votes	„	783 000

Diese Resolutionen werden sämtlich vom Committee angenommen und reportiert. Es wird sogleich das Haus in ein Committee of Ways and Means verwandelt, das den Antrag stellt, die Summe von 75 393 969 Pfund aufzubringen und anzuweisen. Antrag bewilligt und reportiert.

10. August: Das Haus nimmt die Resolutionen beider Committees vom 6. August sämtlich an. Es wird sogleich die Appropriation Bill eingebracht.

11. August: Zweite Lesung der Appropriation Bill.

13. August: Dritte Lesung der Bill und Überweisung an die Lords.

14. August: Mitteilung der Zustimmung der Lords, Erscheinen der Commission of 5 Lords, die die königliche Sanction von 62 Gesetzen aussprechen, an ihrer Spitze der Appropriation Act (1903). Gleichzeitig wird die Session geschlossen und das Haus auf den 2. November prorogiert.

Viertes Kapitel.

Zur Geschichte des Budgetverfahrens[1].

Die geschichtliche Entwicklung der Formen des Budgetverfahrens scheint auf den ersten Blick an und für sich wenig inhaltsreich zu sein. Liegt doch die treibende Kraft der Entwicklung auf diesem Gebiete nicht im Verfahren, sondern in der staatsrechtlichen Voraussetzung parlamentarischen Budgetrechtes, der ausschliefslichen Steuerbewilligung durch

[1] Vgl. Todd, A. Parliamentary Government in England, II. p. 186 bis 273. Die wichtigste Quelle für die Geschichte des Budgets bildet der Report from the Select Committee on Public Monies 1857, Z. 279, sowie der ihm zu Grunde liegende Report desselben Ausschusses von 1856 samt Minutes of Evidence, Z. 375. Der erstgenannte Report war epochemachend für die Weiterentwicklung und Reform des englischen Budgetwesens: seinen wichtigsten Bestandteil bildet das meisterhafte „Memorandum on financial Control“ von dem damaligen Schatzkanzler Sir George Cornewall Lewis wie die Kritik dieses Memorandum durch den damaligen Comptroller General des Exchequer, Lord Monteagle. Return to an Order

das Parlament und dabei wieder in der Ausbildung der Vorrangstellung der Commons als der eigentlichen Volksvertretung. Diese Entwicklung, die von der Revolution von 1688 vollendet wurde, ist in den hier gezogenen Schranken schon oben berührt worden.

Doch ein anderes erübrigt noch. Mit jenem Grundprinzipe des Budgetrechtes ist nur die eine der grofsen Functionen parlamentarischen Budgetrechtes gesichert. Die politische Erfahrung zeigte alsbald nach dem grofsen Umschwung im letzten Jahrzehnt des 17. Jahrhunderts, dafs zur sicheren Fundierung parlamentarischer Regierung noch ein zweites grofses parlamentarisches Rechtsprinzip in betreff der Finanzwirtschaft ausgebildet werden müsse. Es galt, den Commons auch die volle und uneingeschränkte Controlle über die Veranschlagung der Ausgaben, ihre bestimmungsgemäfse Verwendung und die dazu notwendige Gebarung mit den bewilligten Geldern zu sichern. Aus der Durchführung dieses Prinzipes ist das gesamte moderne Budgetverfahren des Unterhauses entstanden. Die Form der Bill of Supply, die Teilung des parlamentarischen Finanzgeschäftes unter die beiden Committees des ganzen Hauses sind natürlich längst vorhanden [1]. Aber in dem dadurch gegebenen äufseren Rahmen entwickelt sich erst seit 1688 Technik und Recht des modernen Budgetverfahrens im innigsten Zusammenhange mit der Ausbildung der Formen des staatlichen Finanzwesens überhaupt und vor allem im Zusammenhange mit den Formen des Staatshaushaltes und seiner Administration. Die volle Verwirklichung des Gedankens der parlamentarischen Budgetcontrolle wirkt ebenso auf die gesamte Organisation der Finanzverwaltung zurück, wie die gewaltige Ausdehnung dieses letzteren bestimmend gewesen ist für das Ausreifen jener grofsen Aufgabe moderner parlamentarischer Regierung, der unmittelbaren parlamentarischen Controlle des gesamten Staatsfinanzwesens. Den Abschlufs dieser Entwicklung bildet dann die tatsächliche Verwirklichung des grofsen Lebensprinzips des modernen Parlamentarismus: des Prinzips der vollen Souveränität der Volksvertretung in der Verfügung über die finanziellen Kräfte und Lasten der Nation.

---

of the House of Lords for Treasury Memorandum on financial Control 1857. Aus den älteren Parlamentspapieren sind hervorzuheben: Report from the Select Committee on Public Accounts 1822 (Z. 618). Report of the Commissioners, appointed to inquire into and to state the mode of keeping the official accounts &c. for the Public Service 1829 (Z. 290). Von gröfster Bedeutung ist sodann der zweibändige Return on Public Income and Expenditure, I. u. II. 1868/69. Vgl. auch Hatsell, Precedents, vol. III.

[1] Seit dem Parlamente von 1629 ist die Form des Committee of Supply als Ausschufs des ganzen Hauses festgestellt, seit dem Beginn des Long Parliament 1641 besteht der Mechanismus der beiden Committees of Supply und of Ways and Means. Vgl. House of Commons Journals, I. p. 510, II. p. 138.

Allerdings wird der Überblick über diese Entwicklung sich notgedrungen mit einer skizzenhaften Darstellung bescheiden müssen. Das hier gesetzte Ziel, die historische Erläuterung des parlamentarischen Budget**verfahrens**, bezeichnet auch die Schranke für die nachfolgenden Ausführungen.

Den entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte des englischen Budgetwesens bildet in jeder Hinsicht die Revolution von 1688 und der damit eingeleitete Beginn der englischen Kriegs- und Weltpolitik. Von da an beginnt die Geschichte des modernen englischen Finanzwesens überhaupt. Das Staatsschuldenwesen, im Zusammenhang damit die Entstehung der Bank von England, das umfassende System indirecter Besteuerung, die jährliche Beschäftigung des Unterhauses mit finanziellen Fragen, die Tradition der grofsen Finanzoperationen des Staates: alles das und was damit zusammenhängt, nimmt von da seinen Ausgangspunkt. Vor allem wird nunmehr der Gedanke der vollständigen, wirksamen und permanenten Controlle der Staatsausgaben durch das Unterhaus zum ersten Male erfafst, wenn auch lange noch nicht verwirklicht. Die schrittweise, oft unterbrochene, aber immer wieder aufgenommene Realisierung dieser Hauptforderung parlamentarischer Regierung stellt das entscheidende Moment in der Geschichte des englischen Finanzwesens der beiden letzten Jahrhunderte vor und bildet die Wurzel, aus der das gesamte moderne Budgetverfahren des Parlamentes hervorgetrieben wird.

Mehr als ein Jahrhundert hat dieser Prozefs in Anspruch genommen. Er läfst sich am besten übersehen, wenn man die grofsen Bestandteile des gegenwärtigen Budgets als Ausdruck geschichtlicher Entwicklungsstufen betrachtet: einmal die auf den Consolidated Fund gelegten Lasten mit der Civil List und den Staatsschuldenzinsen als historisch ältesten Kern, anderseits den Inbegriff der Grants of Supply, d. h. der jährlichen Bewilligung der Army, Navy and Civil Services. Die erstgenannte Gruppe von Ausgaben, auch heute noch als permanente Lasten eine Einheit bildend, stellt auch in dem gegenwärtigen Budget, theoretisch betrachtet, die ältere Periode des unentwickelten englischen Budgetrechtes vor. Der zweite Hauptteil des Budgets, die Supply Services dagegen sind es, an denen sich die volle Budgethoheit des Unterhauses, die ganze Technik des parlamentarischen Budgetverfahrens, stufenweise entwickelt hat. Dieser Schichtung der Ausgaben correspondieren die beiden grofsen Classen der Einnahmen, nämlich die auf den permanenten, grofsenteils gleichfalls älteren Steuern beruhenden Zuflüsse des Staatsschatzes und die neuen, beweglichen, alljährlich zu bewilligenden Steuern, von denen die bedeutendste, die Einkommensteuer, bekanntlich erst am Beginn des 19. Jahrhunderts ihren Anfang genommen hat. Darin liegt nun das Besondere des englischen Budgetwesens und Budgetrechtes in seiner gegenwärtigen Gestalt, dafs es durch die tatsächlich gegebene, unlösliche Verbindung dieser beiden historisch entwickelten Bestandteile des Ausgaben- und Einnahmen-Etats zu einem Gesamtbudget des Staates die staatsrechtlichen und politischen Prinzipien des vollentwickelten Budgetrechtes im ganzen Umfang der Staatsfinanzen gesichert hat, ohne die

historische Form des Etats vollständig zu beseitigen. Auch hier hat der schöpferische englische Conservativismus es verstanden, die kraftvolle Ausbildung der neuen politischen und staatsrechtlichen Prinzipien des parlamentarischen Regierungsystems unter weitgehender Schonung der historischen Formen und Traditionen zu vollziehen, allerdings auch ohne Unterwerfung unter die von politischer Dogmatik erhobenen Forderungen nach abstracter Geradlinigkeit der Ordnung.

Das treibende Moment in der ganzen Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechtes liegt nun praktisch genommen darin, dafs, finanziell betrachtet, die als permanent angesehene, aus dem alten Gefüge des Staatswesens — Krone und Zivilregierung — hervorgehende Ausgabenlast von Dezennium zu Dezennium an Umfang und Bedeutung hinter die neue Ausgabenlast zurückgetreten ist, die sich parallel mit der unvergleichlichen Macht- und Wirtschaftsentfaltung Englands im 18. und 19. Jahrhundert ausgebildet hat. Diese Tatsache findet ihren Ausdruck in der Entstehung und der allmählichen Beseitigung der Civil List, in der Schaffung des Consolidated Fund und drittens in der Ausbildung des Budgets im technischen Sinne genommen als Inbegriff der jährlich vom Parlamente zu bewilligenden Staatsausgaben, also der sogenannten Supply Services. In dieser Reihenfolge müssen nun die Dinge noch näher betrachtet werden.

Wir fassen zunächst den ersten Punkt ins Auge und knüpfen dabei an den um 1688 bestehenden Zustand des Budgetwesens an. Bis dahin hatte sich die finanzielle Function des Unterhauses im wesentlichen darauf beschränkt, bei Antritt der Regierung des Königs gewisse herkömmliche Steuern auf Lebenszeit zu bewilligen, überdies auf Anforderung der Krone von Zeit zu Zeit besondere Steueraushilfen zu gewähren. Keineswegs aber hatten sich die Commons regelmäfsig um die Controlle der Verausgabung der Staatsgelder gekümmert. Von Zeit zu Zeit allerdings setzte das Haus Untersuchungscommissionen ein, um nachträglich festzustellen, wie denn die bewilligten Gelder verausgabt worden seien, und zwar in der Regel als Folge erneuerter Geldforderungen der Krone. Aber immer war dies Ausnahme gegenüber der als Regel geltenden Anschauung, dafs zwar die Krone ihre Einkünfte nicht ohne Bewilligung des Unterhauses selbständig vermehren könne, dafs aber ihre Gebarung mit den ihr rechtlich zukommenden Geldern völlig frei und uncontrolliert sei. Es gab weder eine Prüfung von Voranschlägen noch eine regelmäfsige Controlle der tatsächlichen Ausgaben durch das Haus. Die in diesem Zustand ausgesprochene Auffassung hat sich in ihren Resten bis tief in die Periode der parlamentarischen Regierung hinein zähe erhalten. Der grofse Umschwung von 1688 bringt hier nur die Anfänge einer neuen Anschauung zutage. Nach der Restauration des Königtums (1660) votierten die Commons Carl II. eine Summe von 1 200 000 Pfund „for the constant yearly support of His Majesty“ und das gleiche erhielt Jakob II. Wilhelm III. wird zwar auch eine fixe Summe von 700 000 Pfund jährlich bewilligt, zugleich aber auch zum ersten Male eine gewisse Aufteilung der Summe auf bestimmte Zwecke durch das Parlament vorgenommen. Es entsteht Name und Begriff der Civil List. Der erste Civil List Act

von 1697 verfügt, dafs „in gerechter Würdigung der grofsen Dinge, die Seine Majestät für dieses Königreich getan hat, eine Summe von nicht über 700000 Pfund gewährt werde: for support of the Civil List“[1]. Den Gegensatz bilden die Ausgaben für das Heer- und Flottenwesen. Die Aufstellungen aus den Jahren 1699, 1700 und 1701 zeigen nun, welche Lasten damals durch das Parlament auf die Civil List gelegt waren. Mit grofser Genauigkeit werden darin alle ständigen Ausgabenposten, Hunderte an der Zahl, angeführt, darunter 100000 Pfund für den königlichen Haushalt, 40000 Pfund für die Kosten der Diplomatie, 80000 Pfund für Gehalte der verschiedensten Beamten, vom Lordkanzler angefangen bis zum kleinsten Rechnungsbeamten der Treasury, Pensionen usw.

In diesen Etats liegt nun das erste regelmäfsige ordentliche Budget des Vereinigten Königreiches vor, und zwar stellen diese Voranschläge der Civil List das Ordinarium der Staatsausgaben im Frieden überhaupt vor. Mit ihnen erscheint die erste Voraussetzung parlamentarischen Budgetrechtes im Keime gegeben: die Pflicht der Regierung, Voranschläge — zunächst für die permanenten Staatsausgaben — dem Hause vorzulegen, und das Recht des Hauses, diese noch als Totalsumme bewilligte Staatslast auf die einzelnen Zwecke aufzuteilen.

Alljährliche Anforderungen zur Bedeckung der Heeresbedürfnisse, Subsidien an auswärtige Fürsten etc. kommen gleichzeitig an das Haus und beginnen die gesamte Finanzlast zu erhöhen. Schon in der Form aber, in der sie zumeist an das Haus gelangen, nämlich als Petitionen Forderungsberechtigter, die für die bezeichneten Zwecke Leistungen erbracht oder Vorschüsse gegeben haben, oder als durch Botschaften der Krone verlangte besondere Hilfen (Grants in Aid) sind sie als Extraordinarien charakterisiert, so regelmäfsig sie sich gerade auch schon unter Wilhelm III. und der Königin Anna wiederholen mochten[2].

Über die durch die Zivilliste bewilligten Summen hat die Krone zunächst noch immer volle Verfügungsfreiheit. Das Unterhaus controlliert keineswegs ihre Aufteilung unter die einzelnen, darunter inbegriffenen Ausgaben. Da aber diese Summe niemals ausreichend war, die Krone daher genötigt wurde, Schulden zu contrahieren, so mufste das Unterhaus von Zeit zu Zeit diese Schulden des Königs, von denen ja gewifs viele

[1] Dies erklärt den seither auch in das continentale Staatsrecht übergegangenen Ausdruck der „Zivilliste“.

[2] Vgl. die aufserordentlich detaillierten Tabellen und Angaben in dem Return of Public Income and Expenditure 1869, part. II. p. 585 ff. Dieser zweibändige Report, den Gladstone als Schatzkanzler in den Jahren 1866 bis 1869 anfertigen liefs, bildet eine wahre Fundgrube für die Geschichte der Finanzen Englands von 1688 bis 1869 und stellt eine bewunderungswürdige statistische Leistung der Beamtenschaft der englische Zentralregierung vor. Die Geschichte der Civil List wird daselbst mit allen notwendigen zahlenmäfsigen Ausweisen gegeben, p. 594—607, die Geschichte des Staatsschuldenwesens p. 512—584.

auch Staatsschulden im eigentlichen Sinne des Wortes waren, durch aufserordentliche Zuwendungen (Grants in aid of the Civil List) begleichen[1]. Überdies sah man sich genötigt, fortlaufend immer mehr von den auf die Zivilliste gelegten dauernden Staatsausgaben aus derselben herauszunehmen, um so die finanzielle Lage der Krone zu erleichtern. Diese beiden Prozesse vollziehen sich durch das ganze 18. Jahrhundert und darüber hinaus. Gleichzeitig tritt das Bestreben nach einer parlamentarischen Controlle über die Verausgabung dieses Zivilbudgets immer stärker hervor. Die gewaltigen Summen, die Georg III. zur Aufrechterhaltung seines persönlichen Régimes in Aufwendung brachte, führen dann in den Jahren 1780 bis 1787 die ersten grofsen Reformen in der Finanzverwaltung herbei, die auch auf das parlamentarische Budgetwesen rückwirken. Im Jahre 1780 legte Burke seinen grofsen Plan zur Reform der Civil List vor, der durch 22 Geo. III. c. 28 zum grofsen Teile verwirklicht worden ist. Dieses Gesetz teilt die Ausgaben der Zivilliste in acht Classen und appropriiert die Pensionen und Gehälter, die durch Georgs III. Machenschaften zu bedenklicher Höhe gestiegen waren. Aber trotzdem wurde der Zweck der Reform, die Beseitigung der unaufhörlichen Verschuldung der königlichen Zivilliste, die das Parlament dann immer durch Spezialzuweisungen zu bedecken hatte, nicht erreicht. Die Kosten der ordentlichen Zivilverwaltung, die zwar noch immer prinzipiell auf der Civil List ruhten, zum Teil aber, wie wir später noch näher sehen werden, schon den Kern des neuen, rein parlamentarischen Zivilbudgets bildeten, wuchsen unablässig. Beim Regierungsantritt Wilhelms IV. im Jahre 1830 tat dann das Parlament den entscheidenden Schritt. Gemäfs dem Antrage eines Select Committee werden alle nicht speziell zum königlichen Haus- und Hofhalt gehörigen Posten aus der Zivilliste entfernt und diese letztere sodann mit 510000 Pfund festgesetzt; eine Summe, die beim Regierungsantritt der Königin Victoria, 1837, infolge gleichzeitiger Erleichterung des königlichen Pensionsetats auf 385000 Pfund herabgemindert wurde[2]. Von da an ist die Zivilliste

[1] So beträgt die Höhe der Civil List unter Georg I. 805000, unter Georg II. 811000, unter Georg III. 1271823 Pfund. Die regelmäfsige Bedeckung der Civil List ist von Wilhelm III. bis zum Regierungsantritt Georgs III. auf die alten Steuern des Tonnen- und Pfundgeldes, die sogenannten Hereditary Revenues, und das Einkommen aus dem Krongute aufgebaut, wobei der etwaige Ausfall bis zur Höhe von 700000 und später bis 800000 Pfund durch Bewilligung des Parlamentes zu bedecken war. Beim Regierungsantritte Georgs III. übergab die Krone alle ihre historischen besonderen Einkünfte der Staatskasse und dafür erhält der König seither die Zivilliste, zunächst von 800000 Pfund, als erste Last nach den Staatsschuldenzinsen auf das permanente Einkommen des Staates hypotheziert.

[2] Hier sei bemerkt, dafs schon seit der Mitte des 18. Jahrhunderts das Parlament den einzelnen Mitgliedern des königlichen Hauses besondere Apanagen anweist, die aus den allgemeinen Staatsgeldern zu bedecken waren.

tatsächlich und ausschliefslich der Inbegriff der dem König für Lebenszeit zu Zwecken seines persönlichen Bedarfes bewilligten Summe. Alle anderen, darunter inbegriffenen staatlichen Ausgabenposten sind von da ab endgültig zu Lasten der allgemeinen Staatscasse, d. h. auf den Consolidated Fund, übernommen.

Die Entwicklung des Consolidated Fund bildet nun das zweite grofse Moment in dem Fortschritt der englischen Budgettechnik. Die, wie wir wissen, traditionelle Vorstellung war die, dafs die der Krone zur Verfügung gestellten jährlichen Summen das Ordinarium der Staatsausgaben bedeuten. Die permanente und grofse Steigerung der Ausgaben seit der zweiten Revolution machte mit Notwendigkeit zahlreiche neue permanente Einnahmen erforderlich. Das Verfahren dabei war nun dies, dafs die einzelnen Ausgaben jeweils auf einzelne bestimmte Einnahmen — meistens gewisse Zölle oder Zuschläge zu solchen oder Verbrauchssteuern — ausdrücklich gewiesen wurden. Dadurch trat eine aufserordentliche Zersplitterung des ganzen staatlichen Ausgaben- und Rechnungswesens ein. Demgegenüber fühlte man doch sehr bald das Bedürfnis, einen weiteren festen Fonds neben der Zivilliste zu besitzen, der sich aus bestimmten Einnahmeposten nähren und auf den bestimmte dauernde Ausgaben gelegt werden sollten. 1715 wurde zu diesem Zwecke der Aggregate Fund (1 Geo. I. c. 2) gebildet, auf den sogleich der damals bewilligte Zuschufs zur Civil List von 120000 Pfund gelegt wurde. 1760 wurden nun, wie schon oben bemerkt, alle erblichen Einkünfte der Krone diesem Fonds zugewiesen und dann die ganze Zivilliste daraufgelegt. Aber noch immer bestand die Zersplitterung der Einnahmen und Ausgaben in grofsem Mafse fort. Hier ist nun die grofse Reform durch William Pitt durchgeführt worden. Im Jahre 1786 wird der Consolidated Fund geschaffen. Eigentlich liegt darin nichts anderes, als dafs der im Aggregate Fund schon ausgesprochene Gedanke nunmehr consequent durchgeführt wurde. Nicht blofs ein Teil der aggregierten, dauernden Einnahmen, sondern alle Einnahmen des Staates sollten nun in einen Fonds fliefsen und nicht blofs die darauf gelegten einzelnen Ausgaben, vor allem die ganze Zivilliste, sondern alle Ausgaben sollten auf diesen Fonds gewiesen sein. Mit einem Worte: das Gesetz über die Schaffung des Consolidated Fund (27 Geo. III. c. 13) bedeutet den Übergang des englischen Finanzwesens aus der Epoche der Einzelfondsverwaltung in das der einheitlichen, zentralen Staatscassenverwaltung. Hierzu war aber notwendig, mit dem Unwesen des auf die einzelnen Einnahmen gewiesenen Ausgabenetats zu brechen. Zu diesem Zwecke führte Pitt die zweite grofse Reform durch, die Consolidation der unendlich zersplitterten indirecten Staatseinnahmen, Zölle und Accisen, indem einheitliche Tarife festgesetzt werden und deren gesamtes Ergebnis als permanente Quelle für den Consolidated Fund zu dienen hat. Selbstverständlich fallen nun auch alle auf diese einzelnen nunmehr egalisierten Staatseinnahmen gelegten Ausgabenetats insgesamt als Last auf den Consolidated Fund. Denn, wie es in dem Gesetze heifst, jeder Penny von Staatseinnahmen soll in den Consolidated Fund

einfliefsen und jeder Penny Ausgaben daraus bestritten werden[1]. Auf die im Consolidated Fund gesammelten permanenten Einnahmen werden aber, gewissermafsen als erste Hypotheken, die permanenten Ausgaben gelegt, wie sie zum Teil schon auf dem Aggregate Fund gelegen hatten: Staatsschuldenzinsen, Zivilliste und dann eine Reihe anderer dauernder Ausgabenposten. Alle diese Ausgaben werden auf blofse Anweisung des Schatzamtes ausgezahlt. Da sie auf dauernder gesetzlicher Grundlage beruhen, bedürfen sie nicht der jährlichen besonderen Bewilligung und Anweisung (Appropriation) durch das Parlament.

Inzwischen aber hatte sich längst eine Reihe von anderen Ausgaben herausgebildet, die dem Wesen nach auch permanent geworden waren, die aber bei ihrer Entstehung als zeitweilige und aufserordentliche Ausgaben gegenüber dem in den Civil List verkörperten ordentlichen Budget gedacht waren und einzig und allein durch stets erneuerte, einjährige Bewilligung des Unterhauses (Grant of Supply) und Zuweisung derselben an die Krone unter spezieller Festlegung der einzelnen Summen auf die einzelnen Dienstzweige (Appropriation) ihre gesetzliche Basis finden konnten.

Damit ist nun die zweite Abteilung des ganzen Staatsetats, wie sie sich seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts vorbereitet, in voller Klarheit durchgeführt. Alle Ausgaben des englischen Staates sind seither entweder Consolidated Fund Charges oder Annual Supply Grants. Die Entwicklung dieser letzteren macht nun die Geschichte des englischen Ausgabenbudgets im technischen Sinne, d. h. des von der Volksvertretung alljährlich zu bewilligenden Etat aus[2].

---

[1] Vgl. die Debatten des Unterhauses über den Plan der Consolidation der Duties of Customs and Excises in Parliamentary History, XXVI. p. 626, Annual Register 1787, p. 105 ff. Es bedurfte aber noch mehrerer Jahrzehnte, ehe das Prinzip Consolidated Fund wirklich vollständig durchgeführt war. 1857 berichtet der Schatzkanzler in seinem Memorandum: „Noch in verhältnismäfsig nahe zurückliegender Zeit bestand die Praxis, einzelne Einnahmequellen und spezielle Anlehen bestimmten Zwecken zu widmen, anstatt alle diese Gelder in den Consolidated Fund einfliefsen zu lassen. Während der Kriegsperiode, die 1815 endete, wurde der gröfsere Teil der Staatseinkünfte unmittelbar zur Bestreitung bestimmter Dienstzweige angewendet und daher nicht in den Consolidated Fund eingezahlt." (Report on Public Monies 1857, p. 25.)

[2] Alle diese Ausgaben werden gemäfs der Zentralisierung des gesamten Ausgaben- und Einnahmenwesens im Consolidated Fund rechnungsmäfsig aus diesem erfolgt. Dies ist aber finanziell nur dadurch möglich, dafs das Parlament durch jährliche Bewilligung von besonderen Mitteln (Ways and Means) den Consolidated Fund, dessen permanente Einnahmen zur Bestreitung aller dieser Bedürfnisse niemals hingereicht hätten, auf die erforderliche Höhe der gesamten Staatsausgaben bringt. Aber immer bleibt die erste Classe der Ausgaben von der zweiten ihrem

In dieser Form hat sich nicht nur die gewaltige Entwicklung der englischen Staatsfinanzen im 18. und 19. Jahrhundert vollzogen, sondern es knüpft auch daran die Entwicklung der Formen des modernen parlamentarischen Budgetrechtes und Verfahrens, die im folgenden nur in den Hauptzügen zu betrachten ist.

Was zunächst die tatsächliche Grundlage betrifft, so bildet auch hier der gewaltige Aufschwung der englischen Welt- und Kriegspolitik nach 1688 den Ausgangspunkt. Dieser hat zur unmittelbaren Folge gehabt, dafs sich das moderne Budgetrecht Englands zuerst im Anschlusse an die Erfordernisse des Heeres und der Flotte ausgebildet hat. Die langen Jahre unablässiger Kriegführung, wie sie Wilhelms III. Regierung einleitete, die dann durch den Utrechter Frieden nur für relativ kurze Zeit unterbrochen werden, um in den fortwährend erneuerten Colonialkriegen gegen Spanien und Frankreich ihre Fortsetzung zu finden, hatten das Bedürfnis nach einem stehenden Söldnerheere geschaffen und dauernd aufrechterhalten. Damit war die Notwendigkeit jährlicher Bewilligung grofser Ausgaben des Staates zu Heeres- und Flottenzwecken sowie zur Kriegführung und Fortification gegeben. Die alljährlich durch die Mutiny Act erfolgende Bewilligung einer bestimmten Zahl von Soldaten und Matrosen, die alljährliche Bewilligung von Sold und Löhnung für diese, von Capitalien für Heeresausrüstung (Ordnance), Schiffsbau usw., kurz die nunmehr regulär werdende Fürsorge für Heer und Flotte (Supply for Army and Navy) tritt zuerst seit Anfang des 18. Jahrhunderts neben die Civil List als neuer regelmäfsiger Bestandteil des jährlich dem Unterhause obliegenden Public Business. Indem nach und nach zur Entlastung der Civil List sowie zur Deckung der neuen Bedürfnisse und Einrichtungen der Zentralregierung und Verwaltung auch für die Zivilregierung daheim und in den Colonien bestimmte Bewilligungen des Parlamentes erforderlich werden, bilden sich eine Reihe von alsbald ständig gewordenen Geldforderungen der Krone an das Unterhaus auf dem gesamten Gebiete der Zivilregierung heraus, die neben dem Ordinarium der Civil List gleichsam als ständiges Extraordinarium auf die jährliche Bewilligung durch die Commons angewiesen erscheinen. Die Art und Weise, wie sich dieser Zweig der Supply Grants von Jahr zu Jahr fortentwickelt hat, läfst sich in dem musterhaften Tabellenwerk des Return von 1869 auf das genaueste und klarste verfolgen. Wir sehen, wie von Dezennium zu Dezennium die durch Supply Bills zu deckenden Posten der Zivilregierung zunehmen und alsbald die Civil List weitaus übertreffen. Der ganze, fortwährend steigende Umfang der englischen Zivilverwaltung drückt sich in den zahlreichen, zunächst ohne Classi-

---

rechtlichen Grunde nach geschieden. Die ersteren sind rechtliche Lasten auf den permanenten Einnahmen des Fonds, gesetzlich fundierte Schuldverpflichtungen des Staates; die letzteren sind, rechtlich betrachtet, auf die für ein Jahr bewilligten Einnahmen gewiesene einmalige Ausgaben des Staates.

fizierung unter dem Titel Miscellaneous Supply Services zusammengefafsten Posten dieses neuen ständigen Zweiges des Etats aus. Nachdem längst schon vorher die Civil List in acht Classen eingeteilt worden war, erscheint denn nun von 1802 auch dieses neue Zivilbudget, das damals schon das Sechsfache des Betrages der Civil List ausmachte, durch Classifizierung in sieben Abteilungen in bestimmte Ordnung gebracht, die sich im wesentlichen bis zur Gegenwart, wenn auch mit vielen Änderungen im einzelnen, erhalten hat[1]. Auf diese Weise erscheinen die drei grofsen Zweige des modernen englischen Budgets, wie sie heute bestehen — Army, Navy and Civil Services — gegen das Ende des 18. Jahrhunderts in der bleibenden Form festgestellt.

Damit war denn nun auch die feste Form für die Budgetberatung gegeben in Gestalt der von der Krone alljährlich, nach diesen drei Classen geteilt, dem Hause vorzulegenden Voranschläge (Estimates). Seit dem zweiten Dezennium des 18. Jahrhunderts ist der Ausdruck Estimates in den Parlamentsverhandlungen geläufig. Doch hat es lange gebraucht, bis sowohl in den Voranschlägen wie in den jährlichen Staatsrechnungen (Finance Accounts) jene Formen und Grundsätze voll ausgebildet waren, die erst eine effective und vollständige parlamentarische Appropriation und Controlle ermöglichten. Hierzu gehörte in erster Linie eine gehörige Classifizierung und reiche Detaillierung der Ausgaben. Sodann bedurfte es einer Form, die dem Hause das jeweilige Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben in klarer, übersichtlicher Weise darlegte (Balanced Accounts). Endlich war hierzu notwendig eine immer weitergehende Übernahme der auf dem Consolidated Fund liegenden permanenten Ausgaben: denn diese bedeuten ebensoviele Ausnahmen von dem jährlichen Budgetbewilligungsrechte der Commons. Vor allem aber lag der Mangel darin, dafs sowohl die Voranschläge wie die Abrechnungen nur als Nettobudgets dem Hause zukamen. Grofse Beträge, wie die gesamten Kosten der Finanz- und Zollverwaltung und des Postwesens, gewisse Verwaltungsspesen usw. wurden auf der Einnahmenseite sowohl wie auf der Ausgabenseite in Abschlag gebracht. So blieben die Annual Estimates — das eigentliche Budget —, die mit Rücksicht auf Civil List und Consolidated Fund Charges ohnedies nur einen Teil des Staatshaushaltes vorstellten, vielfach unvollständig.

Der Beginn der hier notwendigen Reformen knüpft an William Pitts Administration an. Die 1780 eingesetzte Controllbehörde der Commissioners of Public Accounts empfahl in ihren Reports 1780—1786 eine Reihe von Verbesserungen, die aber nur schrittweise ins Leben gerufen wurden. Aber erst auf Grund eines neuen Gesetzes vom Jahre 1802 (42 Geo. III. c. 70) wurden einige dieser Reformen verwirklicht, wurde eine übersichtlichere Form der Voranschläge und Accounts eingeführt und die alljährliche Vorlegung an das Haus verordnet. Nicht früher als im Jahre 1822 wurde auf Grund der Empfehlungen des Select Committee of Public Accounts die wichtige Verbesserung eingeführt, dafs Ein-

[1] Return 1869, p. 361.

nahmen und Ausgaben im Gleichgewicht (Balanced Accounts) im ganzen Umfange der Staatsverwaltung alljährlich vorgelegt wurden[1]. Immer aber noch war das Budget ein Nettobudget, obgleich die Commissioners of Public Accounts — der ältere Rechnungshof Englands — nicht nur 1787, sondern auch neuerlich 1831 dringend die Umwandlung in ein Bruttobudget gefordert hatten. Der erste Report dieser Commission von 1831 bildet überhaupt einen Markstein in der Entwicklung des englischen Staatsrechnungs- und Etatswesens. Es ist im wesentlichen das Werk Sir Henry Parnells und Sir John Bowrings, welch' letzterer später als Herausgeber der Werke Benthams und durch eine aufserordentlich vielseitige politische, literarische und handelspolitische Tätigkeit sich grofse, öffentliche Verdienste erworben hat. Bowring berichtete zuerst in mustergültiger Weise über die französischen Einrichtungen im Cassen- und Rechnungswesen des Staates und übte dann als Secretär der genannten Commission grofsen Einflufs auf jenen ersten Report, der den Ausgangspunkt für die ganze folgende Reform der englischen Budgeteinrichtungen bildet. Die Beseitigung des uralten Exchequer als Rechnungsamt und Einsetzung des Comptroller General, die Einführung der doppelten Buchhaltung für die Staatsverrechnung (Accounts) in den Jahren 1832—1834 gehen unmittelbar auf die Vorschläge dieses Report zurück. Als Abgeordneter strebte Bowring darnach, die schon 1831 formulierten Prinzipien vollständig durchzuführen. Resolutionen, die vor allem die ausnahmslose Durchführung des Bruttobudgets bezweckten, wurden von ihm dem House of Commons unterbreitet und gelangten 1848 zur Annahme. Aber schliefslich hat erst die grofse Kraft Gladstones als Finanzministers sowie seiner Parteifreunde Sir James Graham und Sir George Cornewall Lewis die durchgreifenden Reformen in den Budgeteinrichtungen zustandegebracht. 1854 wurde das Prinzip des Bruttobudgets durch 17 und 18 Vict. c. 94 durchgeführt und seither stehen die selbständigen Estimates of Supply Grants for Revenue Departments als neue grofse Abteilung neben den Civil Service, Army und Navy Estimates. In den nächsten Jahren wurden dann zahlreiche Posten des Consolidated Fund auf die Annual Estimates übernommen, 1856 und 1858 sowie endlich durch den grofsen Exchequer and Audit Departments Act 1866, der die neue Organisation der Rechnungscontrolle vollendete, das System des neuen Etatswesens vollständig ausgebaut[2]. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Hinsicht auch die schrittweise durchgeführte sorgfältige Einteilung der Civil Service Estimates mit ihren vielen und verschiedenen Dienstzweigen. Deren erste Classifizierung erfolgte 1824, ein verbessertes Schema mit Schaffung von sieben Classen,

---

[1] Gleichzeitig fafste das Haus die Resolution vom 19. Februar 1821, wonach die pünktliche Vorlegung der Armee- und Marine-Voranschläge zum 15. Januar oder zehn Tage nach Eröffnung des Committee of Supply vorgeschrieben wurde (Todd, Parl. Gov. II. p. 204).

[2] Vgl. Todd, loc. cit. II. p. 200—203.

das im wesentlichen bis heute besteht, wurde 1845 eingeführt[1]. Seither ist durch fortwährende Ausgestaltung der einzelnen, die Classen bildenden Votes und der in denselben enthaltenen Posten (Items) in allen drei Zweigen des Voranschlages die aufserordentlich sorgfältige und detaillierte Einteilung des modernen englischen Etat geschaffen worden.

Die Entstehung des gegenwärtigen Modus des Budgetprovisorium fällt gleichfalls erst in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts. Dessen Ursprung in der oben geschilderten Gestalt des „Vote on Account" hängt mit der Annahme der Regel zusammen, dafs jede Geldbewilligung immer nur für das Finanzjahr gilt, alle Cassenüberschüsse mit dessen Ende an die Zentralstaatskasse übergehen. Daher bedürfen die Departments, lange bevor die Voranschläge bewilligt sind, der gesetzlichen Appropriation wenigstens eines Teiles des erforderlichen Jahresdienstes. Dieser Grundsatz wurde 1843 für die Marine, 1846 für die Armee durchgeführt. Im Finanzjahre 1862/63 ist diese Regel zuerst auch für die Civil Services durchgeführt und seither sind Votes „on Account" eine notwendige und permanente Einrichtung[2]. Denn hier war die bei der Armee und Marine gefundene Aushilfsbewilligung der grofsen Gesamtsumme der Löhnung und Gehalte als temporäre Casse für alle Bedürfnisse nicht anwendbar. Längst war auch die Form der Beschaffung laufender Geldbedürfnisse der Finanzverwaltung durch kurzfristige Schatzscheine (Exchequer Bills) in Übung.

So wie die Form und Einteilung des modernen Budgets sich im Anschlusse an die Entwicklung des Heereswesens und seiner Bedürfnisse herausgebildet hat, so ist auch der grofse rechtliche Grundgedanke parlamentarischer Regierung hinsichtlich der Finanzwirtschaft des Staates in England zuerst auf dem Gebiete der Armee- und Marineverwaltung durchgesetzt worden: nämlich die Durchführung lückenloser Controlle der Staatsausgaben durch das Unterhaus vermittelst des Prinzips der Appropriation. Die politischen Erfahrungen des 17. Jahrhunderts hatten die Nation gelehrt, welche Gefahr die Existenz eines stehenden, vom Parlamente unabhängigen Heeres für den Fortbestand der Verfassung bedeutet. Anderseits war gleichzeitig, wie bemerkt, die Notwendigkeit eines stehenden Heeres seit Wilhelm III. unausweichlich gegeben. So ist denn die erste und wichtigste constitutionelle Änderung, die das neue parlamentarische Regime nach 1688 trifft, die Einführung der Mutiny Acte, in der die rechtliche und tatsächliche Existenz des Heeres von der alljährlichen besonderen Genehmigung des Parlamentes und der speziellen Anweisung der dafür erforderlichen Mittel abhängig gemacht wird. Die riesigen Summen, deren Heer und Flotte in der nun folgenden kriegerischen Epoche bedürfen, Summen, wie sie das alte Regime überhaupt nicht gekannt hat, bringen dann das Grundprinzip des Budgetrechtes parlamen-

[1] Vgl. Return 1869, II. p. 653.

[2] Vgl. Todd, loc. cit. II. p. 212, Hansard Debates 1863 (170), p. 209, Return of 1869, II. p. 658.

tarischer Regierungsweise zur Reife: die Forderung nach der wirksamen Controlle des Unterhauses in betreff der genauen Aufteilung der bewilligten Summen auf bestimmte Zwecke.

So entsteht das Prinzip der sogenannten Appropriation, welche die genaueste Bindung der Verwaltung an die vom Unterhause festgestellten Voranschläge und das Verbot der Virements prinzipiell zur Grundlage der staatlichen Finanzwirtschaft machte. Die Anfänge dieser Entwicklung gehen, wie schon oben angedeutet, auf Carl II. zurück. Am 29. April 1668 wird z. B. ein Committee eingesetzt, „um eine Vorschrift zu formulieren, durch welche die mittelst der Bill of Supply bewilligten Gelder in der Staatscasse (Exchequer) von allen anderen Geldern unterschieden gehalten werden und dafs diese Gelder ausschliefslich ausgegeben werden dürfen zum Zwecke der Ausrüstung der Flotte in diesem Sommer und zur Bezahlung der Seeleute für diese Expedition und zu keinem anderen Gebrauche oder Zwecke, welcher Art immer"[1]. Ein anderer Passus aus den Journalen jener Periode lautet: „Am 7. Januar 1680 wird beschlossen, dafs, wer immer in Zukunft Geld leiht oder vorstreckt auf irgend einen Zweig des königlichen Einkommens hin, das sich aus Zöllen, Accisen oder Herdsteuer ergibt, angesehen werden soll als einer, der die Tätigkeit des Parlamentes hindert, und dafür im Parlamente verantwortlich gemacht werden soll."

Die Verschwendung Carls II. lehrte das Unterhaus sein Budgetrecht erst vollkommen verstehen und wertschätzen. Gegen seine Bemühungen, Geld unabhängig vom Parlamente zu erhalten, war der letztangeführte Beschlufs des Hauses gerichtet, so wie die Versuche, eine Controlle der Verausgabung bewilligter Gelder einzurichten, durch die Tatsache herbeigeführt wurden, dafs Carl II. die ihm zur Verfügung gestellten Staatsgelder regelmäfsig zu mafsloser persönlicher Verschwendung benützte. Trotz des von Lord Clarendon und anderen Ministern geübten Widerstandes hält das Unterhaus von da an an dem Gedanken der Appropriation fest[2]. Wie aber Hatsell treffend bemerkt, ist der Gedanke der

[1] Zu dieser Stelle aus den Journalen fügt Hatsell (III. p. 81) eine charakteristische Bemerkung Lord Clarendons, die aus ähnlichem Anlasse fiel: Der Solicitor General brachte, heifst es da, die Bill for Supply ein und zwar in der Form, wie solche Geldbills sein sollen. Nach der zweiten Lesung aber beantragte Sir G. Downing einen Zusatz, der dahin ging, „dafs all' das Geld, das auf Grund dieses Gesetzes einzuheben war, ausschliefslich für jene Zwecke verwendet werden sollte, für die es bestimmt ist, und zwar für die Kriegführung und sonst für nichts anderes." Dieser Paragraph zusammen mit einigen anderen wurde vom Solicitor und vielen anderen, die eifrig im Dienste des Königs waren, für so ungeheuerlich gehalten, dafs man erklärte, es führe das zur Begründung der Republik und passe nicht für die Monarchie."

[2] Beweis dafür ist auch, dafs einer der Anklagepunkte gegen Sir Edward Seymour im Jahre 1680 die mifsbräuchliche Verwendung von 90000 Pfund für die Marine bestimmter Gelder gewesen ist.

Appropriation erst nach der zweiten Revolution systematisch ausgebildet und als ein Stück des neuen „Systems der Regierung fortgebildet worden, welches damals zur besseren Erhaltung der Rechte, Freiheiten und Privilegien der Nation seinen Anfang nahm.“

Unmittelbar nach dieser Ära wurden alle Bewilligungen der Commons, die dem Dienste des laufenden Jahres galten, in der Parlamentsacte, welche diese Bewilligungen verwirklichte, auch auf die einzelnen Dienstzweige aufgeteilt und stricte appropriiert. In einer Bill, die im ersten Jahre der Regierung Wilhelms III. Gesetz wurde „for a grant to their Majesties of an aid of two shillings in a pound for one year“, worin eine bestimmte Summe für die Flotte appropriiert ist, sind auch sehr strenge Strafen verhängt über die Beamten des Exchequer für den Fall, als sie gestatten würden, dafs irgend ein Teil dieser Summe in anderer Weise verwendet werde, als in diesem Gesetze speziell verfügt ist. Diese Strafbestimmungen sind später immer wieder bezogen und in fast allen Gesetzen wieder erneuert worden, die während dieser Regierung gegeben wurden und die von den Commons bewilligten Geldmittel appropriierten. Zur selben Zeit nahmen die Commons die Autorität für sich in Anspruch, sowohl über die Beschaffenheit als über die Höhe der einzelnen, ihnen von der Krone zur Bewilligung empfohlenen Staatsausgaben zu urteilen, und votierten die angesprochenen Anforderungen für Armee. Flotte und Heeresausrüstung in solchen Proportionen, als ihnen nach gehöriger Erwägung der Lage des Landes notwendig und nützlich erschien. Sie sorgten dann auch für die Beschaffung der für diese Dienstesszweige notwendigen Geldmittel und appropriierten in den die Steuern auflegenden Gesetzen die aus jenen fliefsenden Gelder genau zu den Zwecken, für die sie bewilligt worden waren“[1].

Nach verschiedenen Schwankungen wird dann seit dem Frieden von Utrecht diese Praxis eingehalten und es werden von da ab die besonderen Summen, die im Laufe einer Session bewilligt wurden, auch sorgfältig auf die einzelnen Zweige des Staatsdienstes aufgeteilt. Ebenso wurden auch die Strafbestimmungen wegen Verletzung dieser Aufteilung immer wieder in Kraft erhalten. Auf solche Weise ist das Prinzip der Appropriation im 18. Jahrhundert unwiderruflich festgelegt und seither nie mehr in Frage gezogen worden.

1711 finden wir das erste Kriegsbudget, in welchem die einzelnen Hauptsummen appropriiert sind: 3162687 Pfund in sieben Votes zerlegt. Dagegen wurden die Ausgaben für die Marine bis 1798 in einer einzigen Summe appropriiert. Detaillierte Voranschläge betreffs der Flotte gingen dem Hause erst seit 1810 und ein vollständiger Marine-Voranschlag erst seit 1819 zu[2]. Aber die Reform der Staatsbuchhaltung und Einführung einer genauen Verrechnung der wirklichen Ausgaben in jedem Dienstzweige sowie der Überschüsse durch das System des sogenannten

---

[1] Hatsell, III. p. 179—180.
[2] Return 1869, II. p. 671.

Appropriation Audit bringt erst die parlamentarische Controlle des Budgets zur vollen Wirksamkeit. 1832 wird dieses System gesetzlich (2 Will. IV. c. 10) für das Marinebudget eingeführt, 1846 durch das Gesetz 7 und 8 Vict. c. 94 für den Heeresetat, 1860 durch den Exchequer and Audit Act (29 u. 30 Vict. c. 39) für alle drei Classen des jährlichen Staatsvoranschlages. Erst von da an ist die parlamentarische Aufsicht über das ganze Ausgabenwesen des Staates vom Standpunkte des Gedankens der besonderen und lückenlosen Appropriation verwirklicht[1].

Wie sich nun im 19. Jahrhundert das Prinzip parlamentarischer Controlle über das Budget in der Richtung einer effectiven Controlle über die tatsächliche Verwendung der Gelder und damit zu einer umfassenden und fortlaufenden Überwachung der gesamten Staatsgebarung in England entwickelt hat, übersteigt weitaus den hier einzuhaltenden Rahmen, ebenso wie etwa die Auseinandersetzung des Zahlungswesens der englischen Finanzverwaltung und der Stellung, die die Bank von England dabei einnimmt. Es genügt, darauf hinzuweisen, dafs die Einführung der doppelten Buchhaltung im gesamten Finanzdienste, die darauf beruhende Einrichtung der sogenannten Appropriation Accounts, die vollkommene Reform der Rechnungscontrolle (Audit) durch das bedeutende Gesetz von 1866, endlich die Tätigkeit des ständig eingesetzten Select Committee on Public Accounts im Unterhause (1861), die Zuverlässigkeit und Gründlichkeit der administrativen und parlamentarischen Finanzcontrolle erst auf ihre jetzige Höhe gebracht haben. Die staatsrechtlichen Grundprinzipien des Budgetwesens sind aber in England seit zwei Jahrhunderten feststehende Grundpfeiler der Staatsverwaltung; die ihnen entsprechenden Einrichtungen sind Schritt für Schritt in die Verfassung eingegliedert, dem Gedanken der politischen Souveränität des House of Commons gemäfs ausgestaltet worden. Daher hat sich im 19. Jahrhundert die ganze Entwicklung des englischen Budgetrechtes in der Richtung rein administrativer, aber deshalb umso wichtigerer technischer Verbesserung der unabhängigen und unparteiischen Finanzcontrolle vollzogen. Die Rechtsstellung des Comptroller General and Auditor als obersten Chefs der staatlichen Rechnungscontrolle, dem gleichzeitig die ausnahmslose Controlle über die budgetmäfse Verwendung aller jährlich bewilligten Staatsausgaben mit der Pflicht zur Berichterstattung an das House of Commons übertragen ist, bringt dies ebenso zum Ausdruck wie die Function des vom Hause gebildeten ständigen Ausschusses zur Prüfung der Staatsrechnungen.

Es liegt die Versuchung nahe, anschliefsend an die vorhergehende Darstellung des Budgetverfahrens im House of Commons die staatsrechtlichen Theorien über das Budget zu besprechen, wie sie hauptsächlich in der deutschen Literatur des Staatsrechtes in der zweiten Hälfte des

[1] Vgl. Return 1869, II. p. 683 ff.

19. Jahrhunderts hervorgetreten sind. Solche Auseinandersetzung wäre um so begründeter, als ja die von Rudolf Gneist aus dem englischen Budgetwesen abgezogene Theorie den Ausgangspunkt der Entwicklung dieser Doctrinen bildet: eine Theorie, deren historisch-politische Bedeutung durch den Zusammenhang mit dem preufsischen Verfassungsconflict klargestellt erscheint. Auch der wissenschaftliche Einflufs der Gneistschen Darstellung des englischen Budgetrechtes darf nicht gering geschätzt werden. Man wird nicht fehlgehen, wenn man sie geradezu als Voraussetzung für jene Anschauungen betrachtet, die heute in der Literatur des deutschen Staatsrechtes die herrschende Doctrin ausmachen. In der Tat bildet die politische und dogmatische Entwicklungsgeschichte dieser Lehren vom Budget eines der lehrreichsten und merkwürdigsten Capitel in der Geschichte des festländischen Constitutionalismus, wie sich auch von da aus ein ganz besonders klarer Einblick in das innere Wesen jenes merkwürdigen Prozesses sich eröffnet, den man als die Rezeption des englischen Verfassungsrechtes bezeichnen mufs[1].

Gerade die weitreichenden indirecten Wirkungen der Gneistschen Budgettheorien schliefsen aber ihre Prüfung an dieser Stelle aus: sie würde von dem hier verfolgten Arbeitsziel weitabführen. Nur einige wenige Bemerkungen können nicht umgangen werden: sie dienen dem Zwecke festzustellen, dafs auch in diesem Falle die deutsche Wissenschaft die von Gneist vermittelten Vorstellungen über englisches Staatsrecht in ihren wesentlichen Stücken fallen lassen mufs.

Gneist hat, ausgehend von der Scheidung der englischen Staatseinnahmen und Ausgaben in einen beweglichen und einen permanenten Etat, seine Theorie dahin aufgestellt: dafs nach englischem Staatsrecht „ein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht der Volksvertretung nicht besteht“, dafs „das Budget kein Gesetz, sondern dem Gesetze untergeordnet sei“, dafs „die Finanzgebarung der Minister auf königlichem Auftrag beruhe, nicht auf Ermächtigung des Parlamentes“, dafs „die Ausgaben kraft königlichen Auftrages geleistet werden auf Grund eines vom König vollzogenen Gesetzes oder einer besonderen Cabinetsorder“. Der Staatshaushaltetat trägt nach Gneist den Charakter einer Ausführungsverordnung, die Appropriationsacte ist eine Generalvollmacht, die aber gar nicht verweigert werden kann, weil das Unterhaus in seinen Finanzgesetzen längst die Spezialbevollmächtigungen gegeben hat, mit denen es sich nicht selbst in Widerspruch setzen könne.

Wer der vorhergehenden Darstellung des Bugetverfahrens gefolgt ist, wer sich noch etwa die Mühe nimmt, den Text des Appropriation Act 1904 im Anhang zu lesen, der wird schon prima facie erkennen,

[1] Vgl. Gneist, R., Gesetz und Budget 1879; Gneist, R., Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands. Auch die Budgettheorie Labands hat von dem preufsischen Verfassungskampf der sechziger Jahre ihren Ausgang genommen, wie seine Schrift beweist: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preufsischen Verfassungsurkunde (1871).

dafs alle diese Sätze Gneists durchaus unrichtig, wirkliche Irrlehren sind, dafs sie den elementarsten Grundsätzen des englischen Staatsrechtes zuwiderlaufen. Man kann ruhig sagen, die Gneist'sche Budgettheorie ist nichts weniger als eine objective Darstellung des englischen Rechtes: sie ist vielmehr das Programm eines sehr zweckbewufsten preufsischen Politikers gewesen. Auch hier wiederholt sich, was Gneists literarisches Wirken auf anderen Gebieten der englischen Staatslehre charakterisiert: in seinem Eifer, das aus dem englischen Recht zu beweisen — quod erat demonstrandum — in unserem Falle die Unzulässigkeit der Budgetverweigerung durch das preufsische Abgeordnetenhaus, setzt er sich über die solchem Bestreben widersprechenden Tatsachen, ja sogar über den wirklichen Sinn der von ihm herangezogenen Quellen hinweg. So z. B. wenn er seine Theorie von der staatsrechtlichen Bedeutungslosigkeit der Appropriation Acte entwickelt: da braucht man nur die eigenen Worte des von Gneist zitierten Memorandum des Schatzkanzlers von 1857 selbst zu lesen, um die Unrichtigkeit jener Theorie zu erkennen[1]. Ausdrücklich sagt dort Sir George Cornewall Lewis: „The final grant of ways and means to cover the whole of the supplies voted in the session is always reserved for the Appropriation Act; thus, although the House of Commons at an early period of the session might have voted the whole of the supplies of the year, they could still hold their constitutional check upon the minister by limiting the grant of ways and means to an amount sufficient only to last such time as they might think proper to give him the means of carrying on the public service, and they are by such limited grants at all times enabled to prevent the minister from dissolving or proroguing Parliament.

The Appropriation Act at the end of the session gathers together the whole of the votes in supply, and the grants already authorized out of the Consolidated Fund to meet in part the supplies voted; the balance of ways and means required to cover all the sums charged on the supplies of the year is set forth in this Act, which thus completes the financial proceedings of the session. By this Act, therefore, the votes in supply originally passed by the House of Commons only, receive full legislative sanction."

Und wie mutet gerade in dieser Frage die ganz und gar aus der Luft gegriffene Behauptung Gneists von der Machtstellung der Krone in der Finanzpolitik und dem Budgetwesen Englands an! Vielleicht nirgend hat der spezifisch preufsische Monarchismus Gneists ihn zu so schweren Irrtümern in der Darstellung englischen Staatsrechtes verleitet, wie in diesem Falle. Wie mufs wohl ein Engländer über den Einfall staunen, dafs die englischen Staatsausgaben durch „königliche Cabinetsorder" ihre rechtliche Grundlage erhalten, dafs der König „ein Finanzgesetz vollzieht"! Der Grundirrtum Gneists ist auch hier, dafs er das Wesen der ihm un-

[1] Darauf hat schon treffend hingewiesen G. Seidler in seinem Buche: Budget und Budgetrecht. Wien 1885.

sympathischen Bestandteile der englischen Verfassung, vor allem der parlamentarischen Regierung nicht erfafst hat, vielleicht nicht erfassen wollte, und ferner, dafs er nur scheinbar als Historiker schreibt, in Wahrheit aber die Institutionen des englischen Staatslebens ungeschichtlich betrachtet, constructiv dogmatisiert. Seit 1688 hat die englische Krone mit den Staatsfinanzen nichts mehr zu schaffen: im Verlaufe des 18. Jahrhunderts ist durch die fortwährende Ausbildung der jährlichen Supply Grants, durch die Loslösung aller Staatsausgaben mit Ausnahme der Posten für den Unterhalt des Königs von dem Begriff der Civil List der letzte Rest von königlichem Einflufs auf die Staatswirtschaft beseitigt worden. Wenn aber Gneist immer wieder auf die grofsen Vollmachten hinweist, die das Ministerium in Hinsicht des Budgets besitzt, so ist ja die Erklärung dafür schon oben gegeben worden: sie liegt in der fundamentalen Tatsache der Begründung und unerschütterlichen Erhaltung des Systemes parlamentarischer Regierung. Aus diesem Grunde ist ein Budgetconflict in England seit 150 Jahren undenkbar: aus diesem Grunde ist eine Budgetverweigerung nie vorgekommen, und ebendeshalb ist auch, wie Gneist unermüdlich und mit Recht betont, die Zahl der von den Commons am Staatsvoranschlag vorgenommenen Abstriche seit Jahrzehnten so gering, dafs sie geradezu eine Seltenheit geworden ist. Das ist eine sehr wichtige politische Tatsache, die auch immer wieder in England scharfer politischer Kritik unterzogen wird. Aber nichts ist irriger als diese Tatsachen zur Wegleugnung fundamentaler Prinzipien des Staatsrechtes benützen zu wollen, anstatt gerade in ihnen die unausweichliche Consequenz des Systemes der parlamentarischen Souveränität, deren deutlichste Bestätigung zu erkennen.

„Budgetfragen“ sind in England längst keine Verfassungsfragen mehr ja sie sind es dort eigentlich nie gewesen; denn dort hat sich ein Budgetwesen im modernen Sinne erst entwickelt, als die grofsen Machtfragen des Staatsrechtes, die Grundprobleme der „Verfassung“ endgültig und unwiderruflich gelöst waren. Gerade im Budgetverfahren liegen aber auch heute noch die hierbei festgestellten grofsen Prinzipien der staatsrechtlichen Machtverteilung klar ausgesprochen. Nur von dieser sicheren Grundlage aus kann eine Theorie des „Budgetrechtes“ gewonnen werden, die sich auf England mit Fug berufen darf: auch hier, wie in andern Fällen hat die völlige Nichtbeachtung der Lex Parliamentaria Gneist zu Auffassungen geführt, ihm Constructionen ermöglicht, die insgesammt als schwere Irrlehren und Mifsverständnisse bezeichnet werden müssen.

Zwölfter Abschnitt.

Das Private Bill-Verfahren[1].

Erstes Kapitel.

Allgemeines.

Nach der Darstellung der gesamten, dem Public Business gewidmeten Prozedur des Unterhauses erübrigt es, die Aufmerksamkeit dem Sonderverfahren der Commons, der Private Bill Procedure, zuzuwenden. Hält man sich die oben gegebene

---

[1] Nebst den oben angeführten allgemeinen Darstellungen von May, Anson und Clifford ist hier vor allem der II. Band des Werkes von Franqueville „La Procedure Parlamentaire" zu vergleichen. Als Quellen kommen in erster Reihe die Standing Orders des Unterhauses (letzte Ausgabe, 1904) in Betracht. Die obige Darstellung beruht überdies auf dem Report und den stenographischen Zeugenprotokollen des mit Beschlufs des Unterhauses vom 28. Mai 1902 zur Prüfung des Private Bill-Verfahrens eingesetzten Untersuchungsausschusses, ferner wurden benützt die Reports des Select Committee über die Private Legislation Procedure (Wales) Bill, Sess. Pap. 1904, Z. 243 und des Select Joint Committee of Lords and Commons 1888, Sess. Pap., Z. 276. Aufserdem verdankt der Verfasser persönlicher Anwesenheit bei Verhandlungen vor Select Committees sowie dem Studium zahlreicher Committee-Protokolle die lebendige Anschauung dieser merkwürdigen und in ihrer staatsrechtlichen Bedeutung noch immer nicht genügend gewürdigten Function des englischen Parlamentes. In dem Blatte „Times" werden Auszüge aus den Protokollen fortlaufend veröffentlicht und erschliefsen so einen leicht zugänglichen Weg zur Einsicht in das innere Getriebe des Private Bill-Verfahrens. Die besten Berichte pflegen in den Localblättern der von Private Bills berührten Städte enthalten zu sein. Über die Geschichte der Private Bill-Legislation und ihre theoretische Stellung in dem ganzen Zusammenhang des englischen Staatsrechtes vgl. meine „Englische Localverwaltung", 1901, S. 691—709.

Unterscheidung der beiden grofsen Classen von Bills vor Augen, so ist a priori klar, dafs die Action beider Häuser des Parlamentes in Hinsicht der Private Bills zwar der Form nach Legislation bleibt, in ihrem Wesen jedoch eine aus der Verbindung von richterlichen und rein administrativen Elementen eigentümlich zusammengesetzte Tätigkeit des Parlamentes auf dem Gebiete der obersten Staatsverwaltung, der „Tutelle administrative", vorstellt. Somit würde das diese regelnde Verfahren und der ganze in Verbindung damit erwachsene materielle Rechtsstoff eigentlich in das Verwaltungsrecht gehören, wenn es ein solches im continentalen Sinne in England gäbe. Anderseits ist aber auch dieser ganze Complex von Normen und Einrichtungen durchaus Parlamentsrecht im vollen Sinne des Wortes; autonomes, durch Resolutionen jedes der beiden Häuser geschaffenes Recht, dessen Anwendung gleichfalls vollständig auf den Bereich des parlamentarischen Tuns eingeschränkt bleibt. Dieses ganze Recht, das sich so als ein parlamentarisches Sonderrecht darstellt, weicht von dem sonstigen Parlamentsrecht auch darin ab, dafs es sehr früh codifiziert erscheint, dafs die Standing Orders, die es regeln, planmäfsig aufgebaut und systematisch miteinander verbunden sind. Es bedarf aber wohl keines Hinweises darauf, dafs die Standing Orders, die das Private Bill-Verfahren normieren, in ihrer Rechtsnatur nicht im geringsten von den Standing und Sessional Orders verschieden sind, die das Public Business, die eigentliche legislative Tätigkeit des Hauses, regeln.

Die Grenznatur des Rechtes der Private Bill Procedure zeigt nun schon auf das beste die Eigenartigkeit dieser ganzen Rechtsbildung. Ihre Wurzel liegt in der einfachsten und darum fundamentalsten Anschauung des englischen Staatsrechtes: nämlich in der Grundregel von der Alleinherrschaft des Rechtes auf dem ganzen Gebiete öffentlichen Tuns, der von Dicey sogenannten Rule of the Law[1]. Darin liegt vor allem ausgedrückt die Tatsache, dafs in England jedwede Anwendung öffentlicher Gewalt, gleichviel von welchem Staatsorgan sie geübt wird, auf spezieller gesetzlicher Ermächtigung

[1] Vgl. für das folgende Redlich, Englische Localverwaltung, p. 47 ff., 687—689; Redlich, Local Government in England ed. by F. W. Hirst. II. p. 322—372.

beruhen mufs. Diese Anschauung führte schon auf den frühen Entwicklungsstufen der englischen Rechts- und Staatsbildung dazu, dafs auch jeder Einzelne, der in Verfolgung seines Sonderinteresses über die Sphäre des ihm durch das Common Law und die allgemeinen Gesetze gewährten privaten Rechtskreises hinausstrebte, zur Legalisierung seines Tuns besonderer Erlaubnis des Gesetzgebers bedurfte. Wie schon oben angedeutet, ist mit dem frühzeitigen Übergang der gesamten legislativen Befugnis vom mittelalterlichen King in Council an den King in Parliament dieser letztere auch für die Schaffung solchen particulären und individuellen Sonderrechtes allein competent geworden.

Was aber von dem Rechtskreise natürlicher Personen gilt, galt selbstverständlich nicht minder von dem der juristischen Personen, der Körperschaften, und zwar sowohl der Corporationen im englischen Sinne wie der unincorporierten Genossenschaften. Abgesehen von den in betreff der Incorporation hier der Krone von altersher zustehenden Sonderrechten mufsten alle diese künstlichen Personen die besondere, von ihnen angestrebte öffentliche Verwaltungsbefugnis vom Parlamente in Form von Private Bills zu erlangen suchen. Während nun die erstere, der Entstehung nach ältere Classe solcher Sondergesetze, nämlich die den rechtlichen Status der natürlichen Personen betreffenden Private Bills, immer mehr durch die Entwicklung der allgemeinen Gesetzgebung an Bedeutung verloren haben, bis sie gegenwärtig auf ein Minimum ehrwürdiger Archaismen eingeschrumpft sind, ist hingegen die zweite Classe von Private Bills erst seit dem 18. Jahrhundert so recht zur Entwicklung gekommen und seither unablässig an Bedeutung gestiegen[1]. Einmal deshalb, weil die gesamte Localverwaltung Englands und damit fast die ganze innere Verwaltung, seit jeher als Tätigkeit von localen Verbänden geführt, mit dem Entstehen und Aufsteigen moderner Verwaltung notwendigerweise auch eine unablässige Schaffung solcher localen particulären Verwaltungsrechtsnormen notwendig machte; zweitens, weil das

[1] Jene Private Bills im engsten Sinne oder Personal Bills betreffen heute noch Naturalisation, Namensrecht, Standesrecht (Estate), vgl. Standing Orders (Priv. B.), p. 149.

moderne Verkehrs- und Wirtschaftsleben mit seinen zahlreichen, in öffentliche Interessen tiefeingreifenden corporativen Organisationen wie überall auch in England den Staat dazu zwang, vielfältige, von Fall zu Fall sorgfältiger Formulierung bedürftige Regeln und Vorschriften zur Sicherung der allgemeinen Wohlfahrt zu erlassen, an deren Erfüllung das rechtliche Inslebentreten dieser Unternehmungen als an eine Bedingung geknüpft erscheint. Local Bills — die erstgenannte Classe, die alle von der Localverwaltung erforderten gesetzlichen Verwaltungsbefugnisse in sich begreift — auf der einen Seite, Eisenbahn-, Canal-, Hafenbills u. dgl. m. als zweite Classe machen seit Beginn des 19. Jahrhunderts so gut wie vollständig das Substrat der Private Bill Procedure aus.

Mit der aufserordentlichen Zunahme dieser beiden Classen von Bills ist die im 19. Jahrhundert unablässig vor sich gegangene Erweiterung und Vermehrung der administrativen Tätigkeit des Parlamentes notwendig verknüpft. Das englische Parlament leistet, wie ich es schon an anderer Stelle einmal ausgedrückt habe, in Gestalt der Private Bills und durch deren Erledigung den gröfsten Teil jener im modernen Staate unerläfslichen zentralen Verwaltungsarbeit, die in continentalen Staaten von mehreren Ressortministerien zumeist auf bureaukratisch-executivem Wege erledigt wird.

„In der Tätigkeit der durch den gröfsten Teil des Jahres tagenden Select Committees beider Häuser liegt also der Schwerpunkt der englischen Zentralverwaltung des Innern. Das Parlament ist der Träger der eigentlichen schöpferischen Verwaltung des Inneren. Was in den continentalen Staaten mehrere Ministerien und zahlreiche Provinzial-, Regierungs- und Bezirksbehörden vollziehen durch Erlassung von Verfügungen proprio motu sowie auf Ansuchen der Interessenten und Gemeinden zur Förderung wirtschaftlicher und sozialer Gemeininteressen und zur Regelung der hierbei einander widerstrebenden Interessen nach dem wenig oder gar nicht beschränkten discretionären Ermessen der Regierungsbehörden: das vollzieht sich in England verfassungsmäfsig als Festsetzung von Normen und Erlassung von Verfügungen in Gestalt formeller Gesetze und unter allen Garantien, die den letzteren zu eigen sind, durch die parlamentarische Tätigkeit der Ver-

treter des Volkes in einem Verfahren, das durch die in ihm mitenthaltenen richterlichen Elemente das aller Verwaltung bis zu einem gewissen Grade unvermeidlich innewohnende Ferment discretionären Ermessens bis auf ein Minimum verringert" [1].

Die grofsen Anforderungen, welche die fortwährende Steigerung der Intensität der inneren Verwaltung sowie die unvergleichliche Entwicklung des Verkehrswesens an die Oberaufsicht des Staates stellen, haben es aber notwendig gemacht, die dem Parlamente damit aufserordentlich vergröfserte Arbeitslast zu vermindern, zugleich aber auch den Gemeinden als Trägern der Localverwaltung sowie den sonstigen Corporationen, Actiengesellschaften usw. die Erlangung neuer Verwaltungsbefugnisse durch Eröffnung eines rascheren und vor allem weniger kostspieligen Verfahrens zu erleichtern. Dieser Zweck ist durch das Institut der Provisional Orders erreicht worden, das in Zusammenhang steht mit der im Laufe des 19. Jahrhunderts erfolgten Schaffung und Ausbildung der neuen Zentralverwaltungsbehörden im vereinigten Königreiche. Durch eine ganze Reihe von Einzelgesetzen sind diese Behörden [2] und Ministerien durch das Parlament für befugt erklärt worden, in Concurrenz mit dem Parlament selbst unter gewissen, genau in den Gesetzen definierten Bedingungen Ansuchen von Verwaltungskörpern um Gewährung bestimmter, sonst nur durch Private Bills zu erlangenden Verwaltungsbefugnisse vermittels provisorischer Ministerialverordnungen zu erledigen.

Diese Verordnungen werden auf Grund eines von der Verwaltungsbehörde einzuleitenden, gleichfalls edictal kundgemachten Verfahrens erlassen, bedürfen aber zur Erlangung ihrer Rechtskraft der Bestätigung durch das Parlament. Zu diesem Zwecke bringt jede der mittels Provisional Orders tätig gewesenen Behörden zu Beginn der Session sogenannte Confirmation Bills ein, durch welche die betreffenden Orders

---

[1] Redlich, Englische Localverwaltung, S. 709.

[2] Die hierbei in Betracht kommenden Behörden sind: das Home Office, Board of Trade, Local Government Board, Board of Agriculture, Board of Education, Post Office, War Office, die Charity Commissioners, dann der Staatssecretär für Schottland, der Lord-Leutnant of Irland in Council sowie die in Irland neu errichteten Spezialverwaltungsbehörden.

zu einem ganzen Gesetzentwurf zusammengefafst erscheinen. Dieser Entwurf des Bestätigungsgesetzes wird zwar als Public Bill eingebracht, aber mit gewissen Abänderungen nach dem für Private Bills geltenden Verfahren behandelt. Die Provisional Orders Confirmation Bills stellen also nebst den vorangeführten zwei Classen eine dritte im 19. Jahrhundert hinzugekommene Classe der Private Bills vor.

Es ist nun keineswegs beabsichtigt, die materielle Seite des Private Bill-Verfahrens, seine Bedeutung für das gesamte englische Staats- und Verwaltungsrecht sowie seine tatsächliche Function im wirtschaftlichen und administrativen Leben der Nation hier auch nur andeutungsweise zu besprechen; diese ganze Materie gehört vielmehr in die Lehre von der englischen Verwaltung. Aber auch die Darstellung des Rechtes der Private Bills, das allerdings zum Parlamentsrecht gehört, des eigentümlichen, damit bezeichneten Verfahrens, mufs hier notwendigerweise auf das zum Verständnis des Verfahrens Erforderliche beschränkt bleiben. Es würde die hier gezogenen Grenzen weit überschreiten, sollten die eigentlich zu einem selbständigen Zweige des englischen Rechtes gediehenen Vorschriften, Rechtsbegriffe und vielverästelten Einzelbestimmungen erschöpfend vorgeführt werden, wie sie mit dem Wachstum des Institutes der Private Bill Legislation auf dem Boden des Parlamentes im 19. Jahrhundert herausgewachsen sind. Hier ist im wesentlichen nur dies als Ziel gesetzt: zu zeigen, welchen Raum in der laufenden Tätigkeit des englischen Unterhauses die Erledigung der Private Bills einnimmt, in welcher Weise diese mit dem gesamten Verfahren und der Geschäftseinteilung des Hauses organisch zusammenhängt. Hierzu ist es notwendig, den Gang dieses Sonderverfahrens in seinen Hauptstadien übersichtlich vorzuführen.

Zweites Kapitel.

Die Ordnung und der Gang des Verfahrens.

Die Durchführung einer Private Bill ist an die Einhaltung zahlreicher, bis in die Einzelheiten ausgearbeiteter Vorschriften gebunden, die codifiziert sind in den „Standing Orders of the House of Commons relative to private Business“. Dieser Codex

des parlamentarischen Administrativverfahrens, wie man es füglich nennen könnte, umfafst gegenwärtig 257 Paragraphen, die in sechs Abschnitte gegliedert sind.

Der erste Abschnitt (St. O. 1 und 2) sieht die Einteilung aller Private Bills gemäfs ihrem Inhalte in zwei Classen vor. Diese Classen werden zwar nicht durch begriffliche Definitionen zusammengefafst, sondern vielmehr durch casuistische Aufzählung aller möglichen Gegenstände gebildet, die Objecte der Private Bill Legislation sein können; tatsächlich schaffen aber die beiden Classen eine Einteilung des ganzen Complexes der Private Bill Legislation in Local Bills einerseits und in Bills in betreff des Verkehrswesens anderseits[1].

Der zweite Abschnitt der Standing Orders umfafst die Paragraphen 3—68 und gibt darin alle jene Vorschriften, mit denen „Übereinstimmung im Vorverfahren vor den Examiners" bei jeder einzelnen Bill nachgewiesen werden mufs.

Der dritte Abschnitt (St. O. 69 bis 192) regelt in minutiöser Weise für jede einzelne Unterart von Private Bills das Ver-

[1] Die Gegenstände, auf die Local Bills nach St. O. 1 sich beziehen, sind folgende: I. Classe: Friedhofsanlegung, Erweiterung, Änderung; Abänderung und Erweiterung des Inhaltes von Charters und der Befugnisse von Corporationen; Kirchenbauten; Stadtverwaltung: Pflasterung, Beleuchtung; Sicherheitsvorkehrungen, Reinigung, Assanierung; Incorporierung und Verleihung von Befugnissen an Actiengesellschaften; Verfügung betreffs der County Rate, von Grafschaftsamtsgebäuden, Gerichtsgebäuden, Kron-, Kirchen- oder Corporationseigentum oder Eigentum, das zu öffentlichen oder wohltätigen Zwecken in Trust gehalten wird; Brückenfähren, Fischereieinrichtungen, Bau und Erhaltung von Zuchthäusern und Besserungsanstalten; Gaswerke, Elektrizitätswerke, Auflegung von besonderen localen Assanierungssteuern (Improvement Rate); Verkoppelung, Drainierung und Meliorierung von Land; Patentwesen; Constituierung eines Local Court; Errichtung und Regulierung von Märkten; Polizeipflege; Erhaltung und Beschäftigung von Armen; Armensteuerwesen; Erlangung des Rechtes zur Klageführung; Einrichtung von Stipendiary Magistrates sowie alle Nachträge zu Gesetzen, die über solche Gegenstände erlassen worden sind. II. Classe: Die Errichtung, Verbesserung, Änderung, Erweiterung von: Wasserleitungen, Viaducten, Brücken, Canälen, Einschnitten, Docks, Canalisierungen, Quaianlagen zum Uferschutz, Fähren, Häfen, Schiffahrtsanstalten, Landungsstegen, öffentlichen Fahrstrafsen, Eisenbahnen, Reservoirs, Sammelcanälen, Strafsentunnels, Tramways, Wasserleitungen und Wasserwerken.

fahren vor den Examiners, vor dem Chairman of Committee of Ways and Means und vor den Ausschüssen selbst.

Der vierte Abschnitt (St. O. 193 bis 226) faſst die Verordnungen des Hauses in betreff des Verfahrens mit Private Bills vor dem Plenum zusammen; der fünfte Abschnitt (St. O. 227 bis 249) gibt sodann die Bestimmungen über die Amtshandlungen des Private Bill Office, der erst im 19. Jahrhundert geschaffenen Behörde des Hauses zu Zwecken des Private Bill-Verfahrens. Im letzten Abschnitte werden schlieſslich die Sonderbestimmungen für Schottland auf Grund des im Jahre 1899 ergangenen speziellen Gesetzes gegeben.

Von allen diesen Orders kommen nur die das Verfahren regelnden Normen und auch von diesen wieder nur die wichtigsten in Betracht.

Überblickt man nun den Gang des Private Bill-Verfahrens, so ergeben sich folgende, sich aneinander reihende Stadien desselben: 1. Die Anmeldung und Einbringung der Private Bill; 2. Die Erledigung im Hause bis zur Überweisung an den Ausschuſs; 3. Das Verfahren vor dem Select Committee und den Referees; 4. Die endgültige Durchführung der Bill im Plenum.

Schon in dem Anfangsstadium, dem der Anmeldung, tritt der groſse rechtliche Unterschied zwischen Private und Public Bills mit aller Schärfe hervor. Private Bills können nur mittelst Petition an das Haus gelangen. Überdies aber ist in diesem Falle die Initiative der Abgeordneten, die, wie wir sehen werden, auch hier die — allerdings rein formelle — Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des Hauses bildet, nicht frei, sondern an die vorgängige Erfüllung nachfolgender bestimmter Vorschriften gebunden, die insgesamt das Vorverfahren ausmachen.

So vielfach auch das Verfahren mit Private Bills sich eigenartig gestaltet und an ein administrativ-judizielles Verfahren sich annähert, so bildet es doch immer im Wesen ein Stück der legislativen Tätigkeit des Parlamentes. „Das Parlament läſst diejenigen Maſsregeln, deren öffentlichen Nutzen es erkennt, ins Leben treten, es führt die ihm notwendig erscheinenden Erhebungen zu seiner eigenen Information durch und schafft die Gesetze seinem Urteil und seiner Einsicht gemäſs.

Die Formen, in denen das Parlament dies durchführt, sind aus öffentlichen Rücksichten heraus vorgeschrieben; auch im übrigen sind alle Stadien des Verfahrens von den interessierten Parteien völlig unabhängig. Diese dürfen allerdings Petitionen an das Parlament richten und können durch ihre Advocaten zum Gehör gelangen, aber sie nehmen nicht unmittelbar an der Führung der Geschäfte im Privat-Bill-Verfahren Anteil und üben auch keinen unmittelbaren Einfluſs aus auf die Entschlieſsungen des Parlamentes"[1].

Wer eine Private Bill, welcher der beiden Classen sie auch angehöre, einbringen will, muſs sich hierbei einer besonderen Classe von Anwälten, der sogenannten Parliamentary Agents, bedienen[2]. Durch diesen Anwalt müssen zunächst in den Monaten October und November eine Reihe von Kundmachungen in der durch die Standing Orders vorgeschriebenen Weise veröffentlicht werden; diese sind in das Amtsblatt eines der drei Königreiche sowie in eine Anzahl von localen Zeitungen einzurücken, um weiteste Kenntnis von der geplanten Bill zu geben. Im Falle beabsichtigter Expropriationen von Land sind spätestens bis zum 15. Dezember Verständigungen an die betreffenden Eigentümer, Pächter usw. mit der Aufforderung um Bekanntgabe der etwaigen Einwendungen oder zu stellenden Forderungen vorgeschrieben. Auch ist eine Übersicht über den Inhalt der hierauf eingelangten Antworten der Bill später anzuschlieſsen. Gleiche Vorschriften gelten in betreff der Verständigung aller sonstigen Interessenten in dem Falle, wenn es sich darum handelt, durch eine Bill die Conzession zu einer Tramway, einem Canal, einer Eisenbahn usw. zu erlangen.

Der nächste Schritt ist die Deponierung der Pläne, Einzelrisse und Erklärungen hierzu, die vor dem 30. November beim Clerk of the Peace oder bei den in Betracht kommenden

[1] May, Parl. Pract.. p. 644 u. 645.

[2] Die Tätigkeit dieser „Parlaments-Solicitors" beruht ausschlieſslich auf dem Herkommen und den durch den Speaker unter Autorität des Hauses festgelegten Regeln und Vorschriften. Die wichtigste Vorschrift ist die, daſs kein Mitglied des Unterhauses (selbsverständlich auch kein Peer) und auch kein Beamter des Hauses Parliamentary Agent sein kann. Die 1837 zuerst vom Speaker formulierten Vorschriften sind vollständig angeführt bei May, p. 691—693.

Localverwaltungsbehörden vorgenommen werden mufs. Copien der Pläne, Erklärungen usw. sind vor dem 30. November in allen Fällen auch im Private Bill Office — der Zentralkanzlei des Parlamentes für das Private Bill-Verfahren — zu deponieren[1].

Der nächste Termin ist der 17. Dezember. An oder vor diesem Tage mufs die Petition um Gestattung der Einbringung der Bill in Begleitung eines gedruckten Exemplars derselben dem Private Bill Office überreicht werden. Gleichzeitig mufs eine Erklärung des Parliamentary Agent, der die Bill vertritt, darüber erfolgen, welcher Classe seiner Ansicht nach die Bill zugehöre, sowie über eine Reihe von Punkten, die Standing Order 32 vorschreibt.

Vor dem 27. Dezember mufs dann die Bill je nach ihrem Inhalte in einem oder mehreren der in St. O. 33 aufgezählten Zentralbehörden deponiert werden. Alle diese Bestimmungen sorgen in umfassender Weise für die genügende Verständigung aller jeweils von einer Private Bill betroffenen Interessenten, wobei der Kreis des Interesses aufserordentlich weit gedehnt erscheint[2].

Vor dem 31. Dezember endlich müssen bestimmte, bei den verschiedenen Arten von Private Bills verschieden vorgeschriebene Documente und Acten als Beilagen der Petition im Private Bill Office deponiert werden, wie z. B. im Falle von Actiengesellschaften Copien des Gesellschaftsvertrages, Berechnungen über die Höhe der Ausgaben für die zu errichtenden Unternehmungen (Gas-, Elektrizitätswerke usw.), Aufstellungen über das Mafs der zu leistenden Bauarbeiten im Falle eines Eisenbahnconzessionsgesuches usw.

Das zweite Stadium des Verfahrens, die Vorprüfung, kann nunmehr seinen Lauf nehmen. Am 18. Januar beginnen

[1] Die genauen Vorschriften über Anlegung der Pläne, Belege, Erklärungen usw. sowie über die jeweils für die Deponierung in Betracht kommenden Behörden geben die Standing Orders 23 bis 31 und 39 bis 55.

[2] Von jeder Private Bill mufs ausnahmslos eine Copie im Generalpostamt hinterlegt werden, von jeder auf Schottland oder Irland bezüglichen Bill im Staatssecretariat für das erstere, respective im Irish Office; von jeder Eisenbahnen, Gas-, Electrizitätswerke, Patente, Wasserwerke, Tramways, Canäle betreffenden Bill sowie von Bills, die Actiengesellschaften betreffen, im Board of Trade usw.

die Sitzungen der Examiners, denen die Prüfung der Private Bills obliegt. Diese Prüfung hat zur Aufgabe, festzustellen, ob bei jeder einzelnen Bill die bisher angeführten Vorschriften der Standing Orders erfüllt worden sind oder nicht (Compliance with Standing Orders). Diese Prozedur ist auch deshalb ganz besonders bemerkenswert, weil hier die Neuerung geschaffen worden ist, dafs Unter- und Oberhaus diesen Schritt im legislatorischen Sonderverfahren gemeinsam vollziehen, dessen Durchführung für jedes der beiden Häuser Rechtskraft hat. Die Nachprüfung in betreff der Übereinstimmung mit den Standing Orders wird nämlich vor zwei Examiners, besoldeten Beamten, vorgenommen, von denen einer vom Speaker, der andere vom Chairman of Committees des Oberhauses seine Bestallung erhält. Jeder der beiden Beamten gilt aber in seiner Function als Organ beider Häuser.

Der Termin der Vornahme der Prüfung selbst mufs von den Examiners den Parteien mit Eröffnung einer siebentägigen Frist vorher kundgemacht werden. Erscheinen die Bewerber um die Bill dennoch nicht am bestimmten Tage, so wird die Bill einfach aus der Liste gestrichen. Die Reihenfolge für die Vorprüfung der Bills wird nach den vom Speaker gegebenen Weisungen festgestellt. An die Examiners sind auch Gesuche um Zulassung von etwaigen Additionalbestimmungen zu den eingebrachten Bills nach Ablauf der vorgeschriebenen Fristen einzubringen.

Das Verfahren vor den Examiners ist mündlich, öffentlich und contradictorisch. Hier entscheidet es sich, ob und von wem eine eingebrachte Private Bill schon in formaler Weise angegriffen wird. Je nachdem dies der Fall ist oder nicht, erscheinen die Bills als opposed oder unopposed: denn jeder Interessent ist berechtigt, in Gestalt eines Memorandum (Memorial) die Behauptung vorzubringen, dafs eine Private Bill in bestimmten Punkten den Standing Orders nicht entspreche unter Anführung der Beweise, vorausgesetzt, dafs dieses Memorial von der Partei gefertigt und ordnungsmäfsig im Private Bill Office von einem Parliamentary Agent eingebracht worden ist. Auch steht es jederzeit Miteigentümern und Actionären solcher Gesellschaften, die bei der Fassung von Corporations- oder Mehrheitsbeschlüssen auf Einbringung der Bill dagegen gestimmt haben, frei, solche

Memorials einzubringen und ihre Vernehmung vor den Examiners zu verlangen[1].

Über das Resultat der Prüfung haben die Examiners dem Hause durch Indorsat dahin zu berichten, ob die Vorschriften der Standing Orders von der einzelnen Bill erfüllt werden oder nicht, und im letzteren Falle auch die Tatsachen bekanntzugeben, auf denen ihre Entscheidung beruht. Hierbei hat die Einvernahme der etwa von den Bewerbern um die Bill geführten Zeugen für die Unrichtigkeit der in den Beschwerden behaupteten Tatsachen vorherzugehen. Die Beschwerdeführer (Memorialists) selbst werden niemals einvernommen, wohl aber können ihre Anwälte Rechtsanführungen vorbringen. Jede meritorische Beschwerde ist aber ausgeschlossen[2]. Im negativen Falle wird der Bericht an das Select Committee on Standing Orders des Unterhauses geleitet, das nun endgültig zu entscheiden hat, ob die von den Examiners gerügten Mängel oder nachgewiesene Nichtübereinstimmung mit den Standing Orders Dispens erhalten sollen oder nicht. Im letzteren Falle wird die Bill endgültig zurückgewiesen.

Nehmen wir nun den weitaus häufigeren Fall an, dafs eine Bill den Bedingungen der Standing Orders entspricht, so liegt nunmehr kein Hindernis für ihre parlamentarische Beratung vor. Die Bill geht ins Private Bill Office zurück, wo sie dem Agenten zur Verfügung steht, damit er selbst die nötigen Schritte zur Präsentation in einem der beiden Häuser vornehme. Ehe dies aber geschieht, vollzieht sich ein weiteres Zwischenstadium. Zu Beginn der Session treten die Chairmen of Committees der beiden Häuser mit ihren permanenten Rechtsanwälten zu einer Conferenz zusammen und entscheiden, welche von den Bills im

[1] Die Rechte der Mitglieder von Actiengesellschaften sowie die Pflichten des Aufsichtsrates hinsichtlich der Einbringung von Private Bills werden durch die Standing Orders, p. 62—66 (sogenannte Wharncliffe Orders) genau geregelt.

[2] Die hier vorgebrachten Beschwerden sind entweder privater Natur: wie dafs ein von der Bill betroffener Grundeigentümer in den Beilagen der Bill nicht angeführt worden sei oder dafs ein solcher nicht die entsprechende Verständigung erhalten habe oder dafs die Kundmachungen in den Zeitungen nicht vorschriftsmäfsig seien oder dafs die Pläne unrichtig sind usw.

Oberhause und welche im Unterhause ihren Anfang nehmen sollen[1]. Auch werden die rechtlich oder örtlich zusammengehörigen Bills sogleich in Gruppen vereinigt. Wir sehen nun hier wie überall von dem im übrigen fast völlig gleichen Verfahren im Oberhause ab und verfolgen nur den Lauf der Bill bei den Commons.

Nunmehr ist die Bill zur Einbringung in das Haus reif und zwar mufs zunächst die Petition durch einen Abgeordneten und nicht später als drei Tage nach vollzogenem Indorsat der Examiners in das Haus eingebracht werden. Der Petition ist ein die Bill in gedruckter Form enthaltender Annex beizulegen. Ist nun kein Mangel in betreff der Standing Orders festgestellt worden, so ist die Einbringung in das Haus eine reine Formalität. Das Haus ordnet die Einbringung der Bill selbst ohne Weiterungen an. Diese mufs am nächsten Tage vorgenommen werden und zwar geschieht dies einfach dadurch, dafs die Bill am Tage vor der formellen Einbringung in das Haus im Private Bill Office deponiert wird, worauf dann ein Beamter dieser Behörde die Bill auf den Tisch des Hauses legt. Im Falle des vorerwähnten Dispenses wegen nicht völliger Übereinstimmung mit den Standing Orders mufs die Bestätigung dieses Dispenses durch das Haus der Einbringung vorhergehen.

Ehe wir nun den weiteren Verlauf der Beratung der Bill betrachten, müssen einige Bemerkungen über die Organisation des Hauses zum Zwecke dieses Sonderverfahrens gemacht werden. Folgende Organe sind hierbei zu unterscheiden: Der Chairman of Committee of Ways and Means, die beiden Standing Committees of Selection und Standing Orders, endlich die einzelnen Select Committees, von denen jede Bill in Ausschufsberatung genommen wird. Der Chairman of Committees ist, wie oben bemerkt wurde, ex officio Vorsitzender des Committee of Selection. Ihm obliegt es, die gesamte Organisation der Ausschufsarbeit hinsichtlich der Private Bills zu schaffen und dauernd in Stand zn halten. Hierbei aber wird von vornherein ein Teil dieser Arbeit in der Weise abgewälzt, dafs das Committee of Selection für alle Bills über Verkehrsanlagen

---

[1] Diese Arbeit wird durch die Counsels schon vorbereitet und macht daher den Chairmen wenig Mühe. Min. of Ev. (Comm. 1902, qu. 190—194).

(Railway and Canal Bills) ein besonderes, aus acht Mitgliedern bestehendes General-Committee zu Beginn der Session bildet, dem für diese grofse Classe der Private Bills die Aufgabe zugewiesen ist, die Chairmen der zur Beratung der einzelnen Bills oder ihrer Gruppen zu bildenden Select Committees aus seiner Mitte zu delegieren. Dem Committee of Selection obliegt aber im Übrigen, auch für diese Bills die einzelnen Select Committees durch Auswahl von je drei Abgeordneten zu bilden. Auf solche Weise erscheint in den beiden Standing Committees, deren Mitglieder die Oberleitung sämtlicher Select Committees innehaben, die gesamte Ausschufsarbeit an den Private Bills gewissermafsen conzentriert[1].

Kehren wir nun zum Gang des Verfahrens zurück. Die erste Lesung der Bill ist auch hier rein formell: Debatten sind ausgeschlossen. Zwischen ihr und der zweiten Lesung mufs ein

[1] Min. of Ev. (1902), qu. 641—716. Der Vorsitzende des Standing Order Committee und des Committee of Selection, Halsey, schildert da die wachsenden Schwierigkeiten, um genügend tüchtige Mitglieder zur Leistung des oft sehr zeitraubenden und schweren Dienstes in den Select Committees zu bekommen. Aus diesem Grunde wird der schon von anderer Seite vertretene Gedanke, die Select Committees zu verstärken — etwa Ausschüsse von fünf bis sechs Mitgliedern zu bilden — ausdrücklich abgelehnt. Hingegen wurde vor dem bezeichneten Untersuchungsausschusse von verschiedenen Sachverständigen der Gedanke lebhaft befürwortet, dafs überhaupt an die Stelle zweimaliger Prüfung derartiger Bills durch je ein Select Committee der Lords und der Commons eine einmalige und endgültige Beratung durch ein starkes Joint Committee beider Häuser treten solle. Dies würde allerdings die vorherige Annahme der darin enthaltenen einschneidenden verfassungsrechtlichen Neuerung zur Voraussetzung haben. Der Gedanke hat vor dem Committee von 1902 allerdings viele eifrige Vertreter gefunden, so den früheren Chairman of Committees, Mellor (qu. 724, 725, 752—754, 862—879), ferner den gegenwärtigen Chairman of Committees, Lowther (qu. 150 bis 158). Auch die grofse Vereinigung der englischen Städte (Association of Municipal Corporations) ist für diesen Gedanken mit gewissen Einschränkungen in einem besonderen Memorandum eingetreten. (Appendix, Nr. VII zum Report 1902.) Der Bericht des Ausschusses selbst hat sich hingegen in dieser Frage nicht schlüssig gemacht. Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dafs eine zweite Instanz sich in manchen Fällen doch sehr nützlich erwiesen habe, dafs ferner gegen die Mehrzahl der Bills doch nur in einem Hause Opposition betrieben werde. (Min. of Ev., qu. 2255, 2256, 2268—2273.)

Zeitraum von nicht weniger als drei und nicht mehr als sieben Tagen liegen. Alle für die Lesungen notwendigen Formalien, die rechtzeitige Beschaffung genügender Exemplare für den Gebrauch des Hauses, die pünktliche Veranlassung der Kundmachungen und Einhaltung der Fristen müssen von dem Parliamentary Agent besorgt werden. Jeder Mangel macht das betreffende fehlerhaft zurückgelegte Stadium der Bill null und nichtig. Während der Zeit bis zur zweiten Lesung unterliegt die Bill überdies der im Private Bill Office vorgenommenen besonderen Prüfung auf ihre Conformität mit den für die Lesungen in Betracht kommenden Standing Orders des Hauses. Noch immer kann da eine Zurückweisung der Bill unter Eröffnung eines Termines für Wiedereinbringung in verbesserter Form erfolgen.

Die Vornahme der zweiten Lesung einer Private Bill ist theoretisch unter demselben Gesichtspunkte aufzufassen wie die einer Public Bill: durch die Annahme wird nur ausgesprochen, dafs das Haus die Bill im allgemeinen, ihr Prinzip annimmt. Der Unterschied gegenüber der Public Bill ist hier allerdings der, dafs die Hauptfrage, nämlich die Zulässigkeit oder Nützlichkeit der Private Bill, vom Standpunkte des öffentlichen Interesses, erst nach Prüfung der Tatsachen erfolgen kann, die zu ihrer Begründung vorgebracht werden. Diese in vielen Fällen recht verwickelte Frage kann in Wahrheit nicht gut vom Hause entschieden werden, sondern nur vom Committee: denn nur letzteres ist im stande, alle hierbei in Betracht kommenden tatsächlichen Umstände gründlicher Prüfung zu unterziehen. Das Haus entscheidet also, zumal wenn die Private Bill opponiert ist, in der zweiten Lesung nur über die Zulässigkeit des Prinzipes der Bill vom staatlichen Standpunkte aus im allgemeinen. Bei der zweiten Lesung kann denn auch zum erstenmale eine „meritorische" Debatte über die Bill geführt werden. Die Form zur Beseitigung der Private Bill ist auch hier, wie bei der Public Bill, der Vertagungsantrag auf drei bis sechs Monate. Um aber eine Überraschung zu vermeiden, die um so leichter herbeigeführt werden könnte, als das Haus zu der dem Private Business gewidmeten Anfangszeit der Sitzung gewöhnlich nur sehr schwach besucht ist, besteht die Vorschrift, dafs die Debatte bei der zweiten Lesung einer Private Bill immer

erst am nächstfolgenden Sitzungstage oder auf besonderen Antrag in einer späteren Sitzung abgeführt werden darf[1].

Nach der Vornahme der zweiten Lesung ist der Augenblick gekommen, wo, falls es beabsichtigt ist, der Antrag auf Erteilung einer Instruction an das Committee eingebracht werden mufs. Solche Instructionen sind entweder permissiver oder verpflichtender Natur. Letzteres ist der Fall, wenn das Haus dem Committee den Auftrag gibt, die jeweils vorliegende Frage nur unter Einhaltung einer genau bestimmten Richtschnur zu erledigen[2].

Mit der Überweisung an das Select Committee, die nach der zweiten Lesung dann ohne Weiterungen erfolgt, wenn keine opponierenden Petitionen vorliegen, beginnt das Hauptstadium des Private Bill-Verfahrens. Hier wird nun eine Frage von gröfster Bedeutung lebendig, nämlich: ob jeweils eine Bill bestritten (opposed) oder unbestritten (unopposed) ist. Darin treten die Folgen des Edictalverfahrens hervor: nun mufs es sich zeigen, ob die im weitesten Umfange von der geplanten Bill verständigten Interessenten tatsächliche Verletzung ihrer Interessen behaupten und daher gegen die Bill Beschwerde einbringen. Ist dies der Fall — und das geschieht natürlich in der Mehrzahl der Fälle — so ist die erste Frage, die sich hier erhebt, die, ob diese behaupteten Interessenverletzungen prima

[1] Vor dem Select Committee von 1902 sprach sich der Chairman of Committees, Right Hon. J. W. Lowther, nachdrücklich dafür aus, die meritorische Debatte über Private Bills bei der zweiten Lesung nur in solchen Fällen zuzulassen, in denen eine Private Bill ein neues rechtliches oder administratives Prinzip enthalte. Die Vorfrage darüber sollte das Standing Orders Committee entscheiden. Discussionen bei der zweiten Lesung hätten den Nachteil, dafs sie jeweils von Freunden oder Gegnern der Bill arrangiert und daher einseitig seien, auf „ex parte"-Ausführungen notwendigerweise beruhen, da die wirklichen Tatsachen erst in der Ausschufsberatung objectiv festgestellt würden. Erst die dritte Lesung wäre der geeignete Moment für eine Discussion im Hause. Dafs auch gegen diese Reform viele Momente sprechen, trat in der folgenden Discussion deutlich hervor. (Min. of Ev., qu. 10—20.)

[2] Die Zunahme der Instructions in jüngster Zeit und die Bedenklichkeit dieser Erscheinung stellte Lowther vor dem Committee von 1902 fest (Min. of Ev., qu. 40—46). Vgl. auch Aussage von Chandos Leigh, qu. 218 ff.

facie überhaupt gegeben erscheinen. Da es natürlich unmöglich ist, die Rechtsqualität der „Partei" irgendwie von vornherein begrifflich zu definieren, da ferner nach der grofsen Tradition und dem Geiste der englischen Verwaltung der Kreis der Interessenten von vornherein aufserordentlich weit gedehnt erscheint, so ist selbstverständlich — zumal bei den von Eisenbahngesellschaften und sonstigen grofsen Erwerbsunternehmungen eingebrachten Bills — die Zahl der wegen angeblicher Interessenverletzung sich beschwerenden Parteien sehr grofs und die Vertreter der Bill müssen daher bemüht sein, diesen Kreis möglichst einzuschränken. Und daraus ergibt sich weiter die Notwendigkeit, zunächst diejenigen Beschwerdeführer auszuscheiden, bei denen das wirkliche Vorhandensein der in Anspruch genommenen Eigenschaft, Interessent, Partei im Rechtssinne zu sein, bestritten wird. Mit anderen Worten: es mufs vor Eingehen in die inhaltliche Beratung der Bill und der gegen sie eingebrachten Beschwerden festgestellt werden, welche von den letzteren wirklich zur Teilnahme am Verfahren legitimiert sind. Diese Legitimation wird nach dem Ausdruck des Parlamentsrechtes der Locus standi genannt. Die Entscheidung hierüber erfolgt nun nicht etwa auf Grund rein juristischer Erwägungen: sie ist zufolge der historischen Entwicklung des Privatbillverfahrens natürlich immer nur ein Stück der legislativen Competenz des Hauses, resp. seines Organes, des Committee. Immerhin ist aber hier, wie es in der Natur der Sache liegt, das rein rechtliche Element, das da in Frage kommt, im Laufe des 19. Jahrhunderts so stark hervorgetreten, dafs tatsächlich ein besonderes rechtsprechendes Organ für diese Function gebildet wurde, an welches die früher vom Committee legislativ geübte Function delegiert worden ist. Es löste sich von dem historischen Private Bill-Verfahren hier ein spezielles, selbständiges Vorverfahren vor einem selbständigen richterlichen Forum ab zur Prüfung der activen Streitlegitimation, des Locus standi, in allen jenen Fällen, in denen diese von den Promoters der Bill bestritten wird. Dieses Tribunal ist der sogenannte Court of Referees[1].

---

[1] Im House of Lords gibt es keinen solchen Spezialgerichtshof zur Entscheidung von Streitfragen des Locus standi: diese werden hier viel-

Durch die Tätigkeit dieses Tribunales hat sich ein auf dessen Sprüchen beruhendes, selbständiges Recht gebildet, das dank der dem englischen Rechtsgeist eigenen Wertschätzung des Präzedenzfalles vollständig genügt, um die gesetzlich nie formulierten allgemeinen Prinzipien des „Verwaltungsrechtes", die mafsgebend sein sollen, festzulegen.

Ehe wir nun das Verfahren mit einer opponierten Bill und im Zusammenhang damit das Verfahren vor dem genannten Spezialtribunal verfolgen, ist es am Platze, die einfachere Form, die nicht opponierte Bill, in ihrem Lauf zu verfolgen.

In diesem Falle geht das Verfahren natürlich viel einfacher vor sich. Die unbestrittene Bill kommt sogleich vor das sogenannte Unopposed Bills Committee, das aus dem Chairman of Committees, dem die Bill im Hause vertretenden Mitgliede, einem weiteren Abgeordneten und dem Counsel of the Speaker, dem permanenten Rechtsbeistand des Sprechers, besteht. Praktisch genommen wird die Hauptarbeit von letzterem geleistet. Die Prüfung der Bills ist hier nicht nur abermals auf die formelle Correctheit gerichtet, sondern auch mit Rücksicht auf die von den Regierungsbehörden erstatteten Gutachten auch auf den Inhalt ausgedehnt. Abänderungen, die von den Behörden verlangt werden, bilden oft den Gegenstand einer gleichsam schiedsrichterlichen Verhandlung, die das Committee mit den Bewerbern um die Bill und deren Gegnern führt[1]. Das Resultat dieser Verhandlung ist die Bill in ihrer

---

mehr durch die Chairmen der Select Committees als Schiedsrichter entschieden. Vgl. über die Vorzüge dieses die Kosten verringernden Systemes: Rep. d. Committee von 1902. Min. of Ev. qu. 2125 ff.

[1] Die Bedeutung dieses offiziösen Elements, der „Reports of the Government Departments" und der Tätigkeit des Counsel of the Speaker als objectiven Beamten des Hauses, der das staatliche Interesse den Private Bills gegenüber wahrt, tritt in den Verhandlungen vor dem Committee von 1902 deutlich hervor. Immerhin wird aber auch von sachkundiger Seite noch eine parlamentarische Verstärkung dieses Unopposed Bills Committee gefordert. Vgl. z. B. Min. of Ev., qu. 13, 440—444, 1337, 1396, 1405. Zweifellos ist dies der schwache Punkt des Private Bill-Verfahrens, der bei den unopponierten Bills am stärksten hervortritt: dafs für die Wahrnehmung der öffentlichen, der Gemeininteressen nicht immer genügende Vorsorge getroffen ist. Theoretisch betrachtet hat natürlich das Haus, respective das Committee dieses öffentliche Interesse zu wahren;

entsprechend modifizierten Form: diese geht dann, vom Unopposed Bills Committee an das Haus zurückgeleitet, rasch die übrigen Stadien hindurch. Findet aber das Committee, dafs in dieser Bill, obgleich sie nicht bestritten wurde, wichtige Verwaltungsfragen, die einer öffentlichen Discussion bedürfen, aufgeworfen werden, so berichtet es dem Hause darüber und verlangt Behandlung der Bill als einer opponierten.

Betrachten wir nun das Verfahren bei diesen letzteren. Auch bei den opponierten Bills hat zunächst der ständige Organisationsausschufs, das Committee of Selection, die Befugnis, die Bill neuerlich und fortlaufend zu prüfen und über etwaige Bedenken Bericht an das Haus zu erstatten. In dem Stadium zwischen der erfolgten zweiten Lesung und der tatsächlichen ersten Sitzung des Select Committee ist überdies der Augenblick gekommen, wo die staatlichen Zentralbehörden das Recht und die Pflicht haben, ihre Einwendungen gegen einzelne Bestimmungen der Bill zu machen und Amendements im staatlichen Interesse zu verlangen. Gleichermafsen steht es den Parteien zu, solchen Einwendungen durch Vorlegung eigener Amendements entgegenzukommen. Die Zentralbehörden, auf die es hier regelmäfsig ankommt, sind das Local Government Board, das Home Office und das Board of Trade.

Ihre Reports sind sehr oft von grofsem Einflufs auf die inhaltliche Gestaltung der Bills. Durch mündliche Vorverhandlungen zwischen den Parteien, den Opponenten und den Vertretern der Ministerien gelingt es sehr häufig, schon in diesem Stadium die Bewerber um die Bill zu Abänderungen zu veranlassen, welche den Fortgang der Bill wesentlich erleichtern[1]. In diesem Stadium werden oft die eingebrachten Beschwerden privater Interessenten völlig befriedigt, so dafs die Opposition zurückgezogen, die Bill dadurch unbestritten

praktisch genommen ist es aber dazu in der Regel nicht imstande, weil Kenntnis der besonderen oder localen Umstände im einzelnen Falle dazu erforderlich wäre, eine Garantie aber nicht gegeben erscheint, dafs solche Kenntnis überhaupt im gegebenen Augenblicke vorhanden ist oder z. B. von dem betreffenden Abgeordneten auch wirklich nutzbar gemacht wird. Vgl. unten Anm. S. 750.

[1] May, Parl. Pract., p. 722.

und daher von dem Unopposed Bills Committee erledigt wird [1].

Erst in der so amendierten Form gelangt dann die Bill an das betreffende Select Committee. Wie schon oben bemerkt, unterliegt das ganze Verfahren vor dem Committee in bezug auf die Fristen und Regelung der einzelnen Termine bei der Beratung der Bill vollständig dem Committee of Selection oder dem General Committee on Railways and Canal Bills. Die allgemeine Vorschrift geht dahin, dafs die erste Beratung des Select Committee über eine Bill nicht früher als sechs Tage nach der zweiten Lesung stattfinden darf. Im übrigen steht dem Committee of Selection die Durchführung aller anderen, das Verfahren regelnden Vorschriften zu. Dispense von einzelnen Vorschriften, die das Haus auf das bei der zweiten Lesung gestellte Ansuchen hin erteilt, werden in der Form von Instructionen an das Committee of Selection gegeben, wie z. B. die Verbindung zweier oder mehrerer Bills zu einem Verfahren, die Abtrennung einer Bill aus einer Gruppe oder ihre Zuweisung an ein bestimmtes Committee. So werden z. B. Private Bills, die mit Regierungsanstalten in Zusammenhang stehen, regelmäfsig einem Committee zugewiesen, dessen Ernennung sich das Haus zur Hälfte selbst vorbehält. Bisweilen werden auch Public Bills einem Select Committee in der Form zugewiesen, dafs dem Committee of Selection die Bildung eines solchen per instructionem aufgetragen wird [2].

Ehe nun die opponierte Bill in dem Select Committee, dem sie zugewiesen ist, zur Verhandlung kommt, mufs, wie oben schon bemerkt, die wichtigste prozessuale Frage gelöst

[1] Wie ein sehr sachkundiger Beurteiler des ganzen Systems, Mr. Mellor, der frühere Chairman of Committees, vor dem Untersuchungsausschusse von 1902 auseinandersetzte, liegt aber gerade hier eine Schwäche des Verfahrens vom Standpunkte staatlicher Verwaltungsinteressen. Denn die Beseitigung der Beschwerden privater Interessenten hat noch nicht zur Folge, dafs auch das öffentliche Interesse genügend gesichert ist. Ein Anwalt des Public Interest, der genügende Sachkunde besäfse, ist aber nicht vorgesehen.

[2] Das ist in der Regel bei solchen Public Bills der Fall, die eigentlich Local Bills sind, aber z. B. deshalb, weil sie London betreffen, nach bestehender Praxis als Public Bills eingebracht werden müssen.

sein: diese nämlich, wer von den Beschwerdeführern gegen die Bill berechtigt ist, an dem Verfahren vor dem Committee tatsächlich teilzunehmen. Petitionen der Opponenten müssen spätestens zehn Tage nach der ersten Lesung der opponierten Bill eingebracht und zugestellt sein; im Falle von Provisional Orders spätestens sieben Tage von dem Tage der Kundmachung des Termines an gerechnet, an welchem der Examiner die Bill prüfen wird. Die Bestreitung des Locus standi durch die Bewerber um die Bill mufs hingegen spätestens am achten Tage nach der Deponierung der opponierenden Petition im Private Bill Office an die Kanzlei des Court of Referees bekanntgegeben werden.

Über die Zusammensetzung dieses Gerichtshofes bestimmt Standing Order 87 folgendes: „Der Chairman of Ways and Means mit nicht weniger als drei anderen Personen, die vom Speaker für so lange Zeit, als ihm gutdünkt, zu ernennen sind, sollen Referees[1] des Hauses über Private Bills sein. Diese Referees haben einen oder mehrere Gerichtshöfe zu bilden; wenigstens drei sind erforderlich, um je einen Gerichtshof zu besetzen, vorausgesetzt, dafs der Chairman eines zweiten solchen Gerichtshofes immer ein Mitglied des Hauses sein mufs und dafs kein solcher Referee, wenn er ein Mitglied des Unterhauses ist, irgend welche Besoldung für diese Leistung empfängt."

Das Verfahren regelt Standing Order 88 in den Grundzügen. „Die Praxis und das Verfahren der Referees, die Stunden für ihre Sitzungen, ihre Geschäftsordnung und die bei ihren Verhandlungen erforderlichen Formulare und Kundmachungen sollen durch Vorschriften festgesetzt werden, die der Chairman of Ways and Means redigiert, wobei ihm freisteht, diese, wenn das Bedürfnis dazu sich zeigt, zu ändern. Nur ein Rechtsanwalt soll vor den Referees zur Unterstützung je einer Private Bill oder zur Vertretung einer opponierenden Petition zugelassen werden, wenn nicht durch die Referees besondere Autorisation gewährt wird. Alle solchen

[1] Von 1864 bis 1876 spielten die Referees als besoldete Richter im Private Bill-Verfahren eine weitaus gröfsere Rolle als jetzt. Vgl. darüber unten S. 769.

Vorschriften und Abänderungen sind jederzeit sogleich auf den Tisch des Hauses niederzulegen.“

Die Competenz der Referees umschreibt Standing Order 89 dahin, dafs „sie zu entscheiden haben über alle Petitionen gegen Private Bills oder Provisional Orders in betreff der Rechte der Petenten, über ihre Petition gehört zu werden.“ Der Geist dieses Verfahrens, welches die wichtige Aufgabe hat, dafs, ohne der Schikane Spielraum zu lassen, doch allen durch eine Private Bill tangierten Interessen rechtliches Gehör gesichert werde, wird von Franqueville richtig in folgender Weise charakterisiert:

„Es ist schwierig, in präziser Weise die hierbei befolgten Regeln zu bezeichnen. Das sind Fragen, die je nach der Lage des Falles verschiedenartig gelöst werden. Bald gestattet man den Parteien, Opposition gegen das Prinzip einer Bill zu betreiben, bald wieder wird die Opposition nur gegen einen oder mehrere Paragraphen der Bill zugelassen. Allgemein kann man nun sagen, dafs niemals die Opposition einer Person zurückgewiesen wird, deren Grundbesitz expropriiert werden soll, und dafs man sehr selten die Zulassung eines Grundeigentümers verweigert, der einen Schaden als Folge der Bill befürchtet, wenn auch sein Grundbesitz nicht direct berührt wird. Was ferner die Frage der Fusionen von Eisenbahnen betrifft, so wird die Opposition einer Eisenbahngesellschaft bald zugelassen, bald wieder verworfen. Man würde z. B. nicht allgemein zulassen, dafs eine Eisenbahngesellschaft eine Bill bekämpft, deren Gegenstand die Conzessionierung einer Tramway ist, die ihr vielleicht Concurrenz machen könnte; aber man wird dieser selben Gesellschaft Gehör verschaffen, wenn sie sich der Construction einer anderen Vollbahn widersetzt. Schiffsreeder und Kaufleute werden zur Bekämpfung von Bills, die Tarife feststellen, zugelassen, wenn sie ihre Petition im Namen allgemeiner Berufsinteressen einbringen, aber als Vertreter rein individueller Interessen werden sie selten gehört. Bisweilen lassen die Referees auch solche Personen zu, denen die vorgeschlagenen Mafsregeln nur einen mittelbaren Schaden oder vorübergehende Störung verursachen; bisweilen findet da allerdings auch eine Zurückweisung statt. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bindet die Entscheidung der Mehrheit die

Minderheit. Man gestattet daher nicht die Opposition einer bestimmten Anzahl von Actionären gegen eine Bill, die durch die Mehrheit der Gesellschaft beschlossen worden ist, es sei denn, dafs sie ganz besondere, von der Gesellschaft getrennte Interessen verträten. (St. O. 131.) In gleicher Weise wird den Bürgern einer Stadt das Recht nicht zuerkannt, sich einer Bill zu widersetzen, die von der sie gesetzmäfsig repräsentierenden Vertretung eingebracht worden ist." [1]. Die Verhandlung vor dem Locus standi Court ist selbstverständlich von den Prinzipien der Mündlichkeit und Öffentlichkeit des Verfahrens beherrscht. Stets plädieren die Rechtsanwälte der Parteien vor dem Gerichte, die Parliamentary Agents fungieren als deren Solicitors. Der Spruch der Referees lautet: „Locus standi allowed" oder „disallowed".

Ist nun durch die inappellable Entscheidung der Referees der ganze Umkreis der jeweils zum Verfahren vor einem Select Committee zugelassenen Personen festgestellt, so geht nun die Aufgabe des Ausschusses dahin, den Inhalt der Bill endgültig durch seine mit einfacher Majorität zu fassenden Beschlüsse festzustellen. Weder die Prüfung der Übereinstimmung der Bill mit den Standing Orders, insoweit solche Prüfung den Examiners obliegt, noch auch die Frage der Streitteilnehmerschaft von Interessenten (Locus standi) darf hier nochmals aufgerollt werden.

Was die Beratung der Bill durch das Committee betrifft, so bestehen als besondere Bestimmungen neben den allgemeinen Regeln die Vorschriften: dafs jedes Committee aus drei Abgeordneten und einem Chairman besteht, der immer mitstimmt und im Falle der Stimmengleichheit eine zweite dirimierende Stimme (casting vote) führt; dafs ferner jedes Mitglied durch besondere Deklaration bezeugt, dafs es weder persönliches noch lokales Interesse an einer Bill habe; endlich besteht die Vorschrift strenger Besuchspflicht sowie die Regel, dafs drei das Quorum bilden.

[1] Franqueville, III. p. 150—152. Einen erschöpfenden Einblick in die Tätigkeit der Courts of Referees geben die Sammlungen ihrer Entscheidungen: Rickards and Saunders, Locus standi Reports (1890—1894); Saunders and Austin, Locus standi Reports, 1895—1899 und laufende Ergänzungen für jede Session.

Das Verfahren vor dem Committee ist öffentlich, mündlich und contradictorisch. Advocaten erscheinen und plädieren für jede der zum Verfahren zugelassenen Parteien und Interessenten. Die Beweise werden, wie vor einem Gerichtshofe, sei es durch Urkunden, Zeugeneinvernahmen oder Sachverständigengutachten unmittelbar vor dem Committee aufgenommen. Jedes Committee ist berechtigt, gleich einem Gerichtshofe unter Eid zu vernehmen[1]. Dagegen hat das Select Committee im Private Bill-Verfahren nicht das Recht, durch unmittelbaren Befehl die Leistung der Zeugnispflicht zu erzwingen, sondern mufs in solchem Falle Bericht an das Haus erstatten, das dann den Befehl selbst ergehen läfst. Dies hat aber praktisch wenig zu bedeuten, da hier wie im Zivilprozefs die Parteien selbst regelmäfsig dafür sorgen, dafs die Zeugen erscheinen.

Die Beratung des Committee, die seinen Beschlüssen vorausgeht, findet bei geschlossenen Türen statt; im übrigen ist die Verhandlung vollständig öffentlich. Der Gang des Verfahrens ist dermafsen geordnet, dafs die Verhandlung mit der sogenannten Preamble, der allgemeinen Einleitung der Bill, beginnt. Es ist üblich, dafs der Vertreter der Bewerber um die Bill in diesem Stadium die Verhandlung mit einem allgemeinen Vortrag eröffnet und dafs dann sowohl die beiderseits geführten Zeugen und Sachverständigen über die in der Preamble behaupteten Tatsachen sowie die von den opponierenden Interessenten hiergegen aufgestellten Behauptungen einvernommen und verhört werden und dafs in diesem Abschnitt des Verfahrens das allgemeine Prinzip der Bill zur gründlichen Erörterung gelangt. Hierbei dürfen nur jene opponierenden Interessenten sich am Kreuzverhör sowie am Plaidoyer beteiligen. die ihre Opposition speziell gegen diesen allgemeinen Teil der Bill gerichtet haben. Das Committee fafst hierauf einen Beschlufs darüber, ob es die Preamble genehmigt oder nicht (preamble to be proved or not). In letzterem Falle ist die Bill so gut wie gefallen. Zwar wird formell die Bill nochmals mit Bericht des Committee an das Haus zurückgeleitet und

[1] Zuerst wurde den Committees on Private Bills die Befugnis zur Eidesabnahme durch 21 u. 22 Vict. c. 78 gegeben; gegenwärtig bildet der Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871 die legale Grundlage hierfür.

theoretisch stünde einer Wiederverweisung an das Committee seitens des Hauses kein Hindernis entgegen; ein solcher Fall ist aber kaum je vorgekommen.

Ist die Preamble genehmigt, so geht nun in derselben oder in den darauffolgenden Sitzungen das Verfahren Punkt für Punkt dem Texte folgend weiter, indem über jeden bestrittenen Punkt nach Einvernahme der Zeugen, Aufnahme sonstiger Beweise und nach den Plaidoyers der Advocaten die Entscheidung des Committee gegeben wird. Ist der ganze Text der Bill durchberaten, so wird sie in der durch die Verhandlung und die Entscheidungen des Ausschusses gegebenen Form nochmals gedruckt und als Committee Bill dem Haus reportiert. Standing Order 213 bestimmt sodann, dafs „der Report über jede Private Bill auf den Tisch des Hauses gelegt werden soll, und wenn die Bill im Committee amendiert worden ist oder wenn es sich um eine Eisenbahn- oder Tramway-Bill handelt, so soll ausdrücklich verordnet werden, dafs sie auf dem Tische des Hauses zu liegen habe. Aber wenn dies nicht der Fall ist, so soll sogleich die dritte Lesung anberaumt werden."

In dem ersten, häufigeren Falle ist nun ein Zwischenraum von mindestens drei Tagen zwischen der Erstattung des Ausschufsberichtes und der Verhandlung im Hause über diesen Bericht vorgeschrieben. Bei dieser letzteren (Report Stage) steht es nun sowohl den Bewerbern als den Gegnern einer Bill frei, irgend einen neuen Paragraphen oder ein neues Amendement zu der Bill einzubringen. Hierzu ist aber nicht blofs die Einhaltung der hier ebenso wie bei Public Bills geltenden Vorschriften notwendig, sondern auch die Vornahme der besonderen Kundmachungen und Verständigungen im Private Bill Office durch den Parliamentary Agent. Überdies bedarf es der schriftlichen, durch den Chairman of Ways and Means an den Speaker zu richtenden Äufserung darüber, ob ein einzelnes Amendement unmittelbar dem Hause vorgelegt werden solle oder nicht vielmehr vorher dem Standing Committee zugewiesen werden müsse. Diese Bestimmungen beziehen sich aber nur auf Amendements, die von den Interessenten und Parteien eingebracht, nicht aber auf solche, die von Abgeordneten unabhängig angemeldet werden.

Hat die Private Bill das Stadium der Beratung des Report passiert, so erübrigt nur noch die dritte Lesung, die gleichfalls wieder gehörig kundgemacht werden mufs und bei der sachliche Amendements nicht mehr zulässig sind. In der Regel ist auch hier die dritte Lesung ein rein formelles Stadium. Die so durch das Haus gegangene Bill wird nun an das House of Lords gesendet, wobei durch ein besonderes Zertificat die Authentizität des Textes bestätigt wird[1].

Wie sehr das Schwergewicht dieses ganzen Verfahrens in dem Vorverfahren und der Beratung des Committee ruht und wie wenig Zeit die Plenarversammlung des Hauses in der Gegenwart mit Private Bills verbringt, zeigt am besten eine Statistik über das mit 1901 schliefsende Dezennium, wie sie dem Untersuchungsausschusse von 1902 vorgelegt wurde. Nach dieser Statistik beträgt die durchschnittliche Anzahl der dem Private Business vom Hause geopferten Zeit während der ganzen Session blofs 28 Stunden[2].

Im Anhang bedarf es hier noch weniger Worte über die Prozedur mit den schon oben angeführten Provisional Orders der Zentralbehörden, die bekanntlich zu ihrer vollen Rechtskraft der Bestätigung durch eine besondere Confirmation Bill bedürfen. Diese Bills werden von dem betreffenden Fachministerium zwar als Public Bills eingebracht, sodann aber gleich nach der ersten Lesung den Examiners zugewiesen, vor denen Übereinstimmung mit den Standing Orders 38 und 39 nachgewiesen werden mufs. Nach der zweiten Lesung gelangt eine solche Confirmation Bill gleichfalls an einen der beiden grofsen Organisationsausschüsse und unterliegt auch im weiteren Verlaufe im ganzen und grofsen den Bestimmungen über das Privat-Bill-Verfahren. Auch hier kommt es darauf an,

[1] Um sich das Private Bill-Verfahren vollständig klar zu machen, ist es am besten, den Lauf einer oder mehrerer wirklich durchgeführter Private Bills zu verfolgen. Franqueville hat den Gang des Verfahrens mit concreten Local- und Railway Bills den Protokollen und Acten entsprechend in sehr anschaulicher Weise dargestellt. (Proced. Parl., p. 165 bis 203.)

[2] Nur am Montag, Dienstag, Mittwoch und Donnerstag darf Private Business zu Beginn der Sitzung das Haus durch eine Viertelstunde beschäftigen; an Abendsitzungen nach $10^1/_4$ Uhr unter bestimmten Bedingungen. Vgl. Stand. Ord. 8.

ob gegen eine der in der Bill enthaltenen Provisional Orders Opposition eingebracht ist, und auch hier ist selbstverständlich unter Umständen das Sonderverfahren zur Feststellung des Locus standi erforderlich. Auch im übrigen geht eine solche Bill, falls sie opponiert wird, vollständig den Weg der Private Bills.

Das Institut der Provisional Orders, dessen grofse Bedeutung für die gesamte Verwaltung Englands an anderer Stelle gewürdigt worden ist[1], hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte auch dem Umfange nach kräftig entwickelt[2]. Der Hauptgrund dafür ist die nicht unbedeutende Kostenersparnis, die bei der Anwendung von Provisional Orders gegenüber Private Bills sich zugunsten der Bewerber um die betreffenden Conzessionen oder Verwaltungsacte ergibt. Damit ist der Punkt bezeichnet, an dem sowohl englische wie continentale Beurteiler des Private Bill-Verfahrens die Kritik gewöhnlich einzusetzen pflegen: die Tatsache seiner hohen Kosten. Obgleich die Beschaffung einer Provisional Order gleichfalls ganz ansehnliche Ausgaben verursacht, unopponierte Bills hingegen gar nicht so kostspielig sind[3], so sind anderseits die Kosten und Gebühren der opponierten Private Bills, wie sie von Eisenbahnen, Unternehmern und Stadtgemeinden zu Zwecken grofser Anlagen eingebracht werden, aufserordentlich hoch und erreichen in einzelnen Fällen Beträge, die in die vielen Tausende von Pfunden gehen. So berechtigt nun Beschwerden über solche Kosten zu scheinen pflegen, so darf dabei nicht übersehen werden, dafs es sich in vielen Fällen um die Beschaffung von sehr gewinnbringenden Rechten und Befugnissen handelt, dafs ferner die für England charakteristische Scheu, „vested interests" zu verletzen, dahin führt, dafs der Verteidigung der localen Interessenten gegen Conzessionswerber ein weiter Spielraum zugebilligt wird, so wie in der Schadloshaltung eine liberale Bewertung dieser Interessen gesichert erscheint. Die hohen Kosten der Private Bill Legis-

---

[1] Vgl. meine Englische Localverwaltung, S. 627 ff., 647, 653.

[2] Vgl. May, Parl. Pract., ch. XXVI; Ilbert, Legislative Methods and Forms, p. 308—310.

[3] Vgl. Verhör vor dem Select Committee on Private Business 1902, qu. 448—482.

lation lassen aber noch eine ganz andere Auffassung zu. Sie bilden nämlich eine Schutzwehr gegen überflüssige und gewifs bedenkliche Unternehmerspeculation. Treffend hat von diesem Gesichtspunkte aus ein so guter Kenner der Verhältnisse wie der langjährige Chairman of Committees im Unterhause, Right Hon. J. W. Lowther, die Dinge vor dem Ausschusse von 1902 beurteilt. „Ich bin“, sagte er, „durchaus dagegen, dafs die Private Bill Legislation billig gemacht wird. Ich bin dafür, die Gebühren hoch zu halten. Natürlich bin ich nicht dafür, die Parteien exzessiven Kosten auszusetzen, aber ich möchte Billigkeit und Leichtigkeit des Private Bill-Verfahrens deshalb nicht, weil, wie ich glaube, es jetzt schon Leute gibt, die hierher kommen, ihre Bills durchbringen und sie dann — verkaufen. Wenn das noch erleichtert würde, so fürchte ich, würden die Speculanten dadurch nur ermuntert werden, noch mehr in dieser Richtung zu tun. Meiner Meinung nach ist der Kostenaufwand für die Erlangung einer Private Bill ein guter Prüfstein der bona fides der Promotoren, ein Mittel, das nicht aus der Hand gegeben werden darf[1].“ Wohl aber sprach sich auch dieser erfahrene Experte dafür aus, dafs die Arbeit des Parlamentes auf dem Felde der Private Bill Legislation dadurch erleichtert werde, dafs in allen gesetzlich freigestellten Fällen der Anwendung der Provisional Orders dieses Verfahren für die Communalkörperschaften obligatorisch gemacht und so das Private Bill-Verfahren ausgeschlossen werde[2].

Tatsächlich hat sich in den allerletzten Jahren die Reform der Private Bill-Gesetzgebung in der Richtung entwickelt, dafs — zunächst blofs für Schottland — eine teilweise Entlastung des Parlamentes versucht worden ist. Der Private Legislation Procedure (Scotland) Act von 1899 schreibt vor, dafs alle Petitionen um Gewährung von Private Bills in Gestalt von Entwürfen von Provisional Orders einzubringen sind[3]. Diese werden dann vom Scottish Office, der Zentralbehörde des Inneren für Schottland,

[1] Min. of Ev. 1902, qu. 33.

[2] Min. of Ev., qu. 34 ibid.

[3] Vgl. die sehr instructiven Aussagen der beiden für die Reform von 1899 mafsgebenden Minister, Lord Balfour of Burleigh and Right Hon. Andrew Graham Murray vor dem Selects Committee von 1904. Min. of Ev., qu. 1—336.

in Form von General Orders erledigt. Die Chairmen of Committees beider Häuser prüfen aber sowohl die Entwürfe dieser Orders wie die vom Ministerium für Schottland gemachten Änderungen; sie scheiden dabei diejenigen Orders aus, die nach ihrem Gutdünken dennoch in Gestalt von Private Bills verhandelt werden sollen. Diese gehen den gewöhnlichen Weg; sie bilden die Ausnahme. Bei den übrigen Provisional Orders wird unterschieden, ob sie opponiert sind oder nicht. In letzterem Falle gehen die Provisional Orders zur Prüfung in das betreffende Departement. Im ersteren Falle kommen sie behufs Vornahme der Local Inquiry vor ein Committee, das entweder aus zwei Peers und zwei Abgeordneten besteht, die beide aus einem bestimmten, für die Session gewählten Gremium (Panel) auserlesen werden, oder aber aus nicht dem Parlamente angehörigen Commissioners, die von den Chairmen of Committees beider Häuser zusammen mit dem Minister für Schottland aus den „Provincial Gentlemen" auserlesen werden[1]. Dieses parlamentarische oder halbparlamentarische Untersuchungsorgan tagt an Ort und Stelle und erläfst dann die Order oder verweigert sie. Alle opponierten und nichtopponierten schottischen Provisional Orders gelangen dann, in eine Confirmation Bill zusammengefafst, vor das Parlament, so dafs dieses — wenn auch nur mit ziemlich losen Zügeln — seine Oberleitung auch hier zu wahren vermag[2].

Soweit die Möglichkeit zu einem Urteil über die Ergebnisse dieses neuen Verfahrens gegenwärtig schon gegeben ist, wird es von den besten Sachkennern als Erfolg bezeichnet[3]. Allerdings werden auch die Mängel und Schwierigkeiten nicht verkannt; speziell im Kostenpunkt scheint bei bedeutenden Angelegenheiten nicht nur nichts erspart zu werden, sondern es findet eine Vermehrung der Auslagen statt, da die Vertretung durch Londoner Anwälte ersten Ranges in der Provinz das Verfahren

[1] Darin liegt eine sehr merkwürdige Neuerung, die volle Beachtung verdient. Vgl. Min. of Ev., Report of 1904, qu. 376 ff.

[2] Vgl. Min. of Ev., Sel. Comm. 1902, qu. 35—38.

[3] Vgl. die gründlichen Erörterungen des früheren Staatssecretärs für Schottland, Lord Balfour of Burleigh, vor dem Select Committee on the Private Procedure (Legislation) Bill (Parl. Pap. 243) 1904, qu. 1—227 und den Special Report, p. III.

sehr verteuert[1]. In allerjüngster Zeit wurde ein Gesetzentwurf eingebracht, der die gleiche Prozedur mit Private Bills auf Wales ausdehnen will. Das darüber eingesetzte Select Committee hat den Entwurf zur Annahme empfohlen; die Bill ist aber in der Session 1904 nicht mehr zur Verhandlung gelangt. Treffend weist gerade dieser Report auf die zwei Hauptmomente hin, die bei solcher Ersetzung des Private Bill-Verfahrens durch Provisional Orders in Frage kommen: dafs nämlich das Grundprinzip der obersten Controlle des Parlamentes und die völlige Unparteilichkeit und Freiheit von localen Einflüssen auf Seiten der betreffenden Landescommission gesichert sein müssen. Immerhin läfst sich nicht verkennen, dafs auch dieser zweite alte Hauptstamm des englischen Parlamentsverfahrens sich andauernd triebkräftig erweist und den veränderten Verhältnissen entsprechend sich anpassen und fortbilden läfst.

Überblickt man nun das Private Bill-Verfahren in seiner ganzen, hier auseinandergesetzten gegenwärtigen Gestaltung, so liegt die Versuchung nahe, zu einem allgemeinen Urteil über dieses so merkwürdige Institut zu gelangen. Im Zusammenhange des vorliegenden Werkes erscheint nun keine Veranlassung gegeben, die vielfachen, hier mafsgebenden Umstände, ohne die ein begründetes Urteil kaum gefällt werden könnte, erschöpfend in Betracht zu ziehen. Der uns hier leitende Gesichtspunkt legt eigentlich die Beschränkung auf, die Bedeutung dieses Institutes wesentlich vom Standpunkte der Geschäftsordnung des Hauses klarzumachen. In dieser Hinsicht genügt es aber, das Resultat festzustellen, das sich schon aus der blofsen Darstellung des Rechtes ergeben hat: dafs das Private Business zwar eine schwere Arbeitslast für einen Teil der Abgeordneten, aber eine sehr geringe Last für das Haus als solches bildet. Die volle Bedeutung des Private Bill-Verfahrens läfst sich aber vom Standpunkte des formellen Parlamentsrechtes überhaupt nicht gewinnen; sie erhellt erst, wenn man es als ein zentrales Institut des englischen Staats- und Parlamentsrechtes sowie der englischen Verwaltung erfafst.

---

[1] Vgl. die Aussage des Solicitor Johnstone vor dem Committee von 1904.

Auch in diesem Betracht mufs mit den wenigen, in der Einleitung zu diesem Abschnitte gegebenen Andeutungen Genüge gefunden werden. Nur einige kurze Bemerkungen mögen hier zur Ergänzung folgen.

Von dem schon an der bezeichneten Stelle aufgestellten Gesichtspunkte aus ergibt sich die klare Einsicht in die unschätzbare Bedeutung des Private Bill-Verfahrens für den gesamten englischen Parlamentarismus. Diese Bedeutung läfst sich aber nicht blofs auf theoretische Erwägungen gründen, sie ergibt sich vielmehr mit besonders überzeugender Kraft aus der Erkenntnis der lebendigen Praxis, die das vorstehend geschilderte Verfahren erfüllt. Durch die Tätigkeit der Abgeordneten in den Select Committees on Private Bills erscheint ein grofser Teil der zentralen Verwaltung Englands sowohl nach seiner rein administrativen wie nach seiner verwaltungsrechtlichen Seite hin unmittelbar in die Hände der Volksvertretung gelegt. Und auch dort, wo das moderne Institut der provisorischen Verordnungen der Zentralbehörden concurriert, geschieht dies bekanntlich unter der unangetasteten Oberaufsicht der beiden Häuser des Parlamentes. Man sieht also gerade von diesem Standpunkte aus, wie in dem Lande, in dem man, seltsam genug, die Theorie der Trennung der Gewalten verwirklicht zu sehen vermeinte, das Parlament für ein grofses Gebiet des staatlichen Lebens executive und legislative Gewalt vollkommen unlöslich vereinigt und wie sich auch ein starkes Element richterlicher Function mit dieser formell legislativen Tätigkeit legiert. In dieser merkwürdigen Erscheinung spricht sich erst die ganze Fülle und der Umfang der im englischen Parlamente ruhenden öffentlichen Gewalt aus. Darin mufs aber auch eine der unzerstörbaren Wurzeln der staatlichen Kraft und der realen Macht des englischen Parlamentarismus erkannt werden. In der verantwortlichen und mühevollen Tätigkeit des Private Business liegt ferner ein, den continentalen Volksvertretungen völlig fremdes ethisches Element des Parlamentarismus enthalten. Denn es bringt klarer noch als sonst die im allgemeinen Staatsinteresse unternommene Tätigkeit des einzelnen Abgeordneten diesem das Gefühl der persönlichen Pflicht und Verantwortlichkeit zum Bewufstsein, die zuletzt doch das innerste Wesen und den

lebendigen Kern der ganzen Vorstellung der repräsentativen Verfassung bildet und bilden mufs, wenn die Verfassung nicht zur leeren Phrase, das Parlament nicht zu einer Arena ohnmächtiger Wichtigtuerei oder kleinlichen Gezänkes werden soll. Dafs sich der englische Parlamentarismus diese Quelle seiner Kraft gleichsam instinctiv erschlossen und seit alter Zeit dauernd erhalten hat, ist natürlich ein Product seiner politischen und rechtlichen Entwicklung. So wichtig, ja geradezu beherrschend die Auffassung von der zentralen Function des Parlamentes ist, die sich darin ausspricht, so ist sie doch niemals abstract erfafst worden. Sie hat sich vielmehr unwiderstehlich entwickelt aus den einfachen, elementaren und darum auch so aufserordentlich entwicklungsfähigen Grundvorstellungen von Recht, Staat und öffentlicher Gewalt, die das älteste Erbteil des Angelsachsentums bilden.

Drittes Kapitel.

Zur Geschichte des Private Bill-Verfahrens[1].

Für die Geschichte des Private Bill-Verfahrens bildet gleichfalls der Beginn des 19. Jahrhunderts den Wendepunkt. Bis dahin hat sich die Prozedur mit Private Bills zwar in manchen Punkten von Anfang an verschieden vom Public Bill-Verfahren entwickelt, aber im ganzen und grofsen war das Verfahren in beiden Fällen doch gleich geblieben. Seit

[1] So wie die obige Darstellung nur eine Übersicht der Hauptmomente der Entwicklung, keine erschöpfende Geschichte der Private Bills Procedure geben soll, so ist auch hier nicht eine umfassende Verzeichnung der Quellen und Literatur dieses Gegenstandes beabsichtigt. Das neuere Hauptwerk für die Geschichte des Verfahrens, einzig in seiner Art, ist Cliffords grofse „History of Private Bills Legislation“, die in den Kapiteln 20—25 reiches historisches Material hinsichtlich des Verfahrens bringt. Dieses Werk bildet auch die Grundlage der obigen Darstellung. Daneben kommen in erster Linie die Journale des House of Commons, die Schriften von Hakewel, Scobell und Hatsell in Betracht, ferner zwei Schriften, die den Zustand des Private Bill-Verfahrens zu Beginn des 19. Jahrhunderts gut erkennen lassen, nämlich Ellis, „Practical Remarks and Precedents of Proceedings in Parliament, comprising the Standing Orders of both Houses“, London 1802, und Halcombe, „Practical Treatise of Passing Private Bills“, London 1838. Reichstes Material enthalten die Reports der vielen Select Committees, die — nicht weniger als achtzehn während des 19. Jahrhunderts — zur Untersuchung des Private Bill-Verfahrens vom Unterhause eingesetzt worden sind. Die wichtigsten davon sind aufser den oben genannten die Reports von 1838, 1840, 1851, 1863, 1898.

dem gewaltigen Aufschwung, den das Private Bill-Verfahren zugleich mit der wirtschaftlichen und administrativen Entwicklung Englands als Folge des immer häufigeren Baues von Canälen, Eisenbahnen, Häfen usw. genommen hatte, stellte sich erst die Notwendigkeit heraus, für diese administrativ-richterlichen Functionen des Parlamentes ein dieser Aufgabe entsprechendes besonderes Verfahren auszubilden.

Fassen wir zunächst die Entwicklung des althistorischen Private Bill-Verfahrens ins Auge, so ist vor allem bemerkenswert, dafs sehr früh schon einige Grundgedanken der modernen Private Bill-Prozedur auftauchen und Nutzanwendung finden: die Vertretung der Interessenten an einer Private Bill durch Rechtsbeistände vor dem Hause, die Notwendigkeit der Verständigung aller, auch entfernter Interessenten an einer Bill vor Eingehen in deren Verhandlung und die Ausschaltung persönlich beteiligter Abgeordneter von der Beratung einer Private Bill. So heifst es bei Scobell als Niederschlag der Auffassung in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts: „Wenn irgend welche Private Bill, d. h. Bills, die einzelne Personen, Corporationen oder eine Grafschaft oder mehrere besondere Grafschaften betreffen, oder wenn eine Public Bill, darin ein Paragraph eine solche einzelne Person, Corporation oder Grafschaft betrifft, im Hause eingebracht oder verhandelt wird, so sollen solche Person oder Personen entweder selbst oder durch ihren Rechtsanwalt gehört werden, und zwar sei es vor der Barre des Hauses, wenn dies gewünscht wird, oder vor dem Committee, dem solche Bill zugewiesen ist. Es gibt viele Beispiele dieser Praxis“.

Die Ausschliefsung von persönlich beteiligten Abgeordneten ist gleichfalls schon früh feststehendes Recht. 1604 heifst es im Journal, dafs, bevor die das Vermögen des Herzogs von Somerset betreffende Bill dem Ausschusse zugewiesen wurde, der Antrag gestellt worden sei, „dafs Mr. Seymour (ein Mitglied des Hauses und eine Partei in der Bill) während der Debatte sich entfernen solle, was sich als übereinstimmend mit früheren Vorgängen in solchen Fällen im Hause herausstellte. Und daher erging solcher Befehl und Mr. Seymour verliefs sogleich das Haus durch die Tür.“ Im Jahre 1695 fafste das Haus anläfslich des berühmten Falles der Bestechung des Speaker Sir John Trevor zugunsten einer Private Bill den Beschlufs, „dafs das Anerbieten von Geld oder Geldeswert an irgend ein Mitglied des Parlamentes zur Förderung irgend einer im Parlamente anhängigen Sache ein Staatsverbrechen ist und dahin abzielt, die englische Verfassung zu untergraben.“ Dafs es während des 16. und 17. Jahrhunderts an Beispielen für offenkundige Einflufsnahme von Mitgliedern des Oberhauses auf die Verhandlung von sie interessierenden Private Bills im Unterhause nicht fehlt, zeigt die von Clifford angeführte Reihe solcher Fälle[1].

---

[1] In betreff der Abgeordneten, die Rechtsanwälte sind, lautet eine Order vom Jahre 1666: „that Members who are of the Long Robe, shall not be of Counsel in any Bill depending in the House of Lords before the same come down to this House“. (H. of C. Journals VIII. 646.)

Die Notwendigkeit, die an einer Private Bill interessierten Parteien rechtzeitig von dem Wesen der Bill und dem Termin ihrer Verhandlung in Kenntnis zu setzen, ist ebenfalls sehr früh schon gefühlt worden. „Wenn es sich um öffentliche Gesetzgebung handelt, so besitzt die gesamte Gemeinschaft Kenntnis davon durch ihre Vertreter. Mit der Private Bill-Gesetzgebung, die im Interesse von einzelnen Körperschaften oder Personen betrieben wird, steht es aber in dieser Hinsicht anders und wenn nicht den Bewerbern im Private Bill-Verfahren gewisse Einschränkungen auferlegt werden, so würden sehr oft private Interessen Dritter durch gesetzliche Bestimmungen geschädigt werden, von denen man so lange, bis sie die Annahme des Parlamentes gefunden haben, nichts hören würde. Daher war das Bedürfnis nach Kundmachung von Private Bills noch weit gröfser als dies gegenwärtig ist, in jener Zeit, als Private Bills noch nicht gedruckt wurden und keine Zeitungen existierten. Vor dem Jahre 1705 hat es aber keine Verpflichtung, Private Bills drucken zu lassen, für die Bewerber um solche gegeben. In diesem Jahre befahl das House of Commons, dafs alle Private Bills vor der ersten Lesung gedruckt werden müfsten, wobei es dauernd geblieben ist. 1722 wurde diese Bestimmung zur Standing Order gemacht mit dem Beifügen, dafs keine Private Bill zur Lesung gelangen könne, bevor nicht gedruckte Exemplare den Mitgliedern eingehändigt worden sind"[1].

In älteren Zeiten scheint der Speaker wiederholt beteiligten Interessenten Mitteilung von anhängigen Private Bills gemacht zu haben. So heifst es im Journal des Unterhauses zum 7. Mai 1604: „Es wird beantragt, dafs anläfslich der Verhandlung der Bill „for Confirmation of the Lands of Henry Butler upon the Marriage of his Son" dem Genannten durch den Speaker Mitteilung gemacht werde. Dieser Antrag wird angenommen und ein entsprechendes Schreiben abgesendet." In derselben Session wird noch ein zweiter Fall berichtet, in welchem dem Speaker Auftrag gegeben wird, durch Briefe die an einer Private Bill Beteiligten samt Zeugen und ihren Rechtsbeiständen vor das Committee zu laden. Ein anderer Modus der Verständigung der Parteien war durch Resolution von 1572 geschaffen[2]. Es wurde verfügt, „dafs keine Private Bill, wenn sie irgend eine Stadt oder Grafschaft betrifft, zur Verhandlung gelangen soll, wenn nicht die Abgeordneten der betreffenden Stadt oder Grafschaft anwesend sind." Im Jahre 1675 beschliefst dann das Unterhaus anläfslich eines concreten Falles zum ersten Male genaue Vorschriften in betreff der Verständigung der an der Bill interessierten Parteien. Es wird verfügt, dafs während eines längeren Zwischenraumes schriftliche Kundmachungen von einer Bill in 28 hierbei in Betracht kommenden Kirchspielen, Städten und Ortschaften den Pfarrgeistlichen übermittelt werden, dafs sie diese in ihren Kirchen nach dem Gottesdienste veröffentlichen und ebenso an die Kirchentür anschlagen lassen. Diese Praxis wurde nun durch längere Zeit fortgebildet. Im Jahre 1707

[1] Clifford, vol. II. p. 760.

[2] House of Commons Journals, I. p. 101.

werden zum ersten Male genaue Vorschriften für Bewerber um Private Bills erlassen, wonach möglichste und rechtzeitige Veröffentlichung ihrer Pläne gefordert wird. Seitdem die Journale beginnen, finden wir fortlaufende Beurkundung der Notwendigkeit der Verständigung (notice) der im Private Bill-Verfahren beteiligten Parteien. Im Zusammenhang damit erscheinen von Anfang an Vorschriften über die Einhaltung bestimmter Fristen zwischen den einzelnen Stadien des Verfahrens[1].

Die zunehmende Bedeutung des Private Bill-Verfahrens liefs natürlich alle diese unbeholfenen Mittel als ungenügend erscheinen. Im Jahre 1774 wird anläfslich der sich damals häufenden Private Bills zur Concessionierung von Canälen die Vorschrift genauer Verständigung aller durch eine Canalbill betroffenen Grundbesitzer gefordert. Ebenso wird damals zuerst die Verpflichtung zur Hinterlegung der Pläne sowie zur Kundmachung aller Einzelheiten beabsichtigter Bills durch die Zeitungen statuiert. Im Jahre 1813 werden die noch heute geltenden Bestimmungen über Deponierung von Plänen bei den Stadt- und Grafschaftsbehörden aufgestellt[2]. Die Entwicklung des Eisenbahnwesens von 1830 bis 1850 hat dann für die sorgfältig ausgebildeten Bestimmungen der Standing Orders über Railway Bills, wie sie gegenwärtig vorliegen, die Grundlage geschaffen[3].

So viel über das Vorverfahren. Was nun die Behandlung der Bills im Hause betrifft, so bildet die Einrichtung des Private Bill Office im Jahre 1813 die Grenzmarke zwischen der alten und neuen Zeit. Vorher bestand kein besonderes Amt, welches sich mit den Private Bills zu befassen gehabt hätte, vielmehr wurden Private Bills geradeso wie Public Bills behandelt und erledigt. Dennoch bestanden von Anfang an gewisse Besonderheiten: erstens die Verpflichtung zur Bezahlung von Gebühren (Fees), zweitens die Notwendigkeit der Bitte an das Haus um Erlaubnis zur Einbringung einer Private Bill, drittens die Festsetzung eines besonderen Abschnittes der Sitzungen für die Beratung von Private Bills[4].

---

[1] Vgl. House of Commons Journals, I. 235, 261, 418, 583 etc.; II. 160 u. v. a.

[2] Bis 1824 galten August und September als die zur Einreichung der Pläne samt ihren Beilagen vorgeschriebenen Monate; von da ab October und November. Für die Eisenbahnen, welche seit dem dritten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts das wichtigste Object der Private Bill-Gesetzgebung geworden sind, werden dann wiederholt und zuletzt besonders 1863 Vereinfachungen in der Art der edictalen Kundmachung geschaffen, da sich die Befolgung der sehr detaillierten älteren Vorschriften über Verständigung jedes einzelnen Anrainers als eine grofse finanzielle Belastung der Eisenbahnunternehmer erwiesen hatte.

[3] Vgl. die eingehende Darstellung der Entwicklung dieser Standing Orders, in denen das englische Eisenbahnconzessionsrecht zum gröfsten Teile enthalten ist, bei Clifford, vol. II. p. 774—786.

[4] „A private Bill that concerns a particular person, is not to be offered to the House, till the leave of the House be desired and the

Die an zweiter Stelle genannte Besonderheit bedarf hier nicht der Erörterung, denn sie gilt auch noch für das gegenwärtige Recht. Über den Raum, den das Private Business in der Zeiteinteilung des Unterhauses einnimmt, ist gleichfalls oben das Genügende gesagt worden[1]. Wohl aber ist in betreff der Gebühren ein kurzer Überblick über die Entwicklung notwendig.

Schon der Modus ten. Parliamentum enthält eine genaue Bestimmung über die dem Clerk geschuldeten Sporteln[2]. Der Rechtsgrund für die Gebührenpflicht ist klar: Private Petitions oder Bills sind immer nur als vom King in Parliament gewährte Privilegia juris betrachtet worden, als Acte des Parlamentes, die jedes der beiden Häuser zu richterlicher Untersuchung und Beurteilung von Einzelinteressen nötigen. Hierfür mufs eben auch der Einzelne aufkommen. Wie vor den ordentlichen Gerichten des Landes, so sind also auch vor dem High Court of Parliament die Gebühren als selbstverständliches Entgelt für die besondere Leistung des Staates zugunsten eines Einzelnen aufgefafst worden. Beide Häuser des Parlamentes haben auch von jeher ihre Gebühren autonom und daher von einander verschieden festgesetzt[3].

Die Klagen über die Höhe der Gebühren, die, wie wir wissen, in den letzten Jahrzehnten sehr lebhaft angestimmt worden waren, sind gleichfalls sehr alt. Die Schuld an der frühzeitigen und exzessiven Steigerung der Gebühren lag wohl von Anfang an daran, dafs sie als Sporteln dem Speaker und den Beamten des Hauses — sowohl dem Clerk wie dem Serjeant-at-Arms — zugute kamen und dafs diese Sportelerträgnisse Jahrhunderte lang deren Haupteinkommen bildeten. Besonders drückend wurde die Gebührenlast in betreff der Private Bills noch dadurch, dafs

---

substance of such Bill made known, either by Motion or Petition: nevertheless, the Speaker hath had liberty to call for a private Bill to be read every morning; and usually the morning is spent in the first reading of Bills, untill the House grow full.“ (Scobell, p. 41.)

[1] Aus den alten Journalen sieht man, dafs das Private Business dem Geschäftsgange des Hauses früh Schwierigkeiten bereitet hat. Zahlreich sind die Beschlüsse, wonach die Beratung der Private Bills für einen bestimmten Zeitraum ganz abgesetzt wird: für 6, 8, 10, 14 Tage, für den Rest der Session oder „bis das Public Business“ oder „Supply“ erledigt ist. (Vgl. die Stellen im Index zu den House of Commons Journals, vol. I. p. 876). Sehr früh wird auch eine Stunde zu Anfang der Sitzung bestimmt, nach der Private Bussiness nicht mehr verhandelt werden darf.

[2] Es heifst daselbst in dem letzten Absatze (Stubbs, Select Charters, p. 513): „Clerici parliamenti non negabunt cuiquam transcriptum processus sui, sed liberabunt illud cuilibet qui hoc petierit, et capient semper pro decem lineis unum denarium.“

[3] Die ausführlichste Darlegung des älteren Parlamentsgebührenrechtes findet sich bei Hatsell, vol. II. p. 261—272.

seit jeher sowie auch heute noch für jede der Lesungen immer wieder Gebühren entrichtet werden müssen.

Zum Jahre 1604 erwähnen die Journale des Hauses zum ersten Male ausdrücklich die Gebührenpflicht der Private Bills. Schon im Jahre 1661 tagte ein Committee des Unterhauses zum Zwecke der Feststellung der in Beschwerde gezogenen Höhe der Gebühren[1]. 1689 und 1694 finden neuerlich Untersuchungen aus demselben Grunde statt. Wenige Jahre später beginnen dann auf der anderen Seite die Beamten über die Geringfügigkeit ihrer Einkünfte zu klagen. Besondere Schwierigkeiten erwuchsen auch daraus, daſs die Grenze zwischen Private und Public Bills niemals genau festgestellt und durch einzelne Acte des Unterhauses immer wieder in willkürlicher Weise verschoben wurde. Die Reformen in der Besoldung des Speaker und der Beamten, die an Stelle der Sporteln feste Einkünfte setzten — Reformen, die zwischen 1790 und 1800 ihren Anfang nahmen und 1832 abgeschlossen sind — haben dann wenigstens das Eigeninteresse der Beamten an der Höhe der Gebühren beseitigt. Seit 1849 flieſsen alle Gebühren in den Consolidated Fund ein.

Die Gebührenscalen sind während des 19. Jahrhunderts wiederholt revidiert worden, so 1847 und 1852, wobei auch zum ersten Male das Prinzip der Verhältnismäſsigkeit zwischen den Gebühren und den durch die Private Bill zur Aufwendung kommenden Summen festgelegt wurde. 1864 wurde dann die letzte und bis zur Gegenwart geltende Abstufung der Scalen eingeführt, wobei ein Maximum von 260 Pfund festgesetzt erscheint[2].

Gehen wir nun zu dem eigentlichen Verfahren über, so erscheint die Vorprüfung der Private Bills geschichtlich an die Tatsache angeknüpft, daſs sie nur durch eine Petition an das Haus gelangen konnten. 1865 heiſst es: Ordered that no Private Bill be brought in but upon a petition first signed, truly stating the case (House of Commons Journals, IX. p. 719). Man findet seit Beginn des 17. Jahrhunderts in den Journalen wiederholt Fälle, in denen das Haus diese einem besonderem Committee überweist, welches den Auftrag erhält, die in den Petitionen angeführten Tatsachen zu prüfen und dann auf Grund dieser Prüfung eventuell die Einbringung der Bill im Hause zu veranlassen[3]. Diesem Committee obliegt auch, seit-

[1] Nach einer von Clifford mitgeteilten Scala betrugen die Gebühren 1649 für den Clerk zwei Pfund von jeder einzelnen Partei, vier Pfund von jeder Corporation, die durch eine Private Bill Nutzen erlangten. Dazu kamen noch Gebühren für den Serjeant und seine Beamten.

[2] Über die Höhe der Einnahmen beider Häuser des Parlamentes aus den Gebühren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vgl. Clifford, II. p. 748—749.

[3] Ausdrücklich bestimmt aber eine Standing Order d. J. 1572: that in all matter refered to this Court between private persons and wherein the bill is committed, the Committees shall make their reports to the House in the presence of both parties and of their Counsel (House of Commons Journals, I. p. 97).

dem die Zahl der Standing Orders über Private Bills gröfser geworden war, die Aufgabe, in erster Linie die Übereinstimmung der eingebrachten Bills mit diesen Orders zu prüfen. 1699 ward die Standing Order erlassen: that the Chairman of the Committee upon the Report of every Private Bill do acquaint the House whether the allegations of the Bill have been examined and the parties concerned have given their consent to the satisfaction of the Committee (Journals XII. 625). Dieses Verfahren geriet aber infolge der Gröfse des Committee, das nominell aus 120 Personen bestand, sowie infolge zahlreicher Irregularitäten in eine ebenso schleppende als dem Zwecke gegenüber wertlose Prozedur. 1824 fand dann der erste grofse Reformgedanke Verwirklichung, indem die Function der Vorprüfung zunächst an das Standing Order Committee überging. 1847 wurde die Institution der berufsmäfsigen Examiners eingerichtet, und damit die Vorprüfung auf die Zeit vor Eröffnung des Parlamentes verlegt. Von da ab nimmt das gegenwärtige Verfahren in diesem Stadium seinen regelmäfsigen Gang an.

Das entscheidende Stadium des meritorischen Verfahrens mit Private Bills, die Committee-Beratung, wurde gleichfalls um die Mitte des 19. Jahrhunderts grofsen und heilsamen Reformen unterzogen. Vor allem wurde das zur Bildung der Select Committees berufene Organ völlig geändert. Ein Untersuchungsausschufs, der in der Session von 1840 tagte, schlug die Aufstellung eines Committee of Selection vor, welches von nun ab die Formierung der zur Beratung der Bills berufenen Select Committees an Stelle des Hauses vornehmen sollte. Dieser Plan wurde verwirklicht und seither functioniert die neue Einrichtung tadellos.

Im Zusammenhang damit steht die vollständige Umgestaltung der Ausschufsberatung von Private Bills, worüber unten näheres folgt.

Um dieselbe Zeit — 1851 — beginnt auch die Tätigkeit des Counsel des Speaker als regelmäfsigen Gehilfen des Chairman of Committees bei der Überprüfung und Organisation des Private Business. Eine ganz bedeutende Änderung vollzog sich im Zusammenhang mit dem Verfahren der Private Bill Procedure hinsichtlich der Feststellung des Locus standi in der Session von 1864. Bis dahin war die Praxis die gewesen, dafs zu Beginn der Verhandlung über eine opponierte Bill vor dem Select Committee der Anwalt der Bewerber um die Bill am Schlusse seiner einleitenden Ausführungen gegen die Streitlegitimation einzelner Beschwerdeführer Verwahrung einlegte. Diese Verwahrung spielte hier dieselbe Rolle wie der sogenannte Demurrer im alten englischen Zivilprozefs, d. h. sie war eine ausschliefslich auf die Angabe der Beschwerdeführer selbst gestützte, diese formell negierende Exceptio. Dieses Verfahren war längst als eine grofse Unbilligkeit und Erschwerung der legislativen Arbeit erkannt worden; wurden dadurch doch oft Opponenten, die ihr ganzes Beweismaterial und ihre Zeugen zur Verhandlung mitgebracht hatten, zurückgewiesen, ohne dafs sie meritorisch zu Gehör gelangt wären. Denn bis dahin entschied der zur Beratung der Private Bills berufene Ausschufs auch über diese prozessuale Inzidenzfrage. Infolgedessen ver-

schwendeten die Committees sehr viel Zeit mit der Beratung und Entscheidung dieser prozessualen Einwendungen. Die darin gefällten, rein technisch-juristischen Entscheidungen litten aber an dem Mangel leitender Prinzipien und trugen einen stark zufälligen Character an sich. Das eine Committee liefs in dem einen Falle rechtliche Interessen gelten, ein anderes wieder in einem gleichen Falle nicht. Auch fehlte es bei dem ganzen Charakter der Verhandlungen an der Möglichkeit der gehörigen Aufzeichnung und Sammlung der Präzedenzfälle in diesem doch rein richterlichen Verfahren[1]. Das Haus entschlofs sich, diesen Mängeln durch Errichtung eines besonderen Tribunals abzuhelfen, und schuf den sogenannten Court of Referees als einen besonderen Gerichtshof, der unter dem Vorsitze des Chairman of Committees vor der meritorischen Beratung der Bill im Ausschusse die jeweils aufgeworfenen Fragen des Locus standi entscheiden sollte[2]. Dieses Tribunal bestand ursprünglich aus dem Chairman of Committees, drei besoldeten Richtern, die vom Speaker ernannt wurden, ferner aus solchen Mitgliedern des Unterhauses, die ihre Zustimmung dazu gaben, als Mitglieder dieses Gerichtshofes, natürlich ohne Besoldung, zu fungieren. Daher können denn auch immer nach Bedarf mehrere solche Spezialgerichte gebildet werden, wobei als Regel gilt, dafs nebst dem Chairman of Committees immer ein Abgeordneter den Vorsitz führen mufs. Letzteres ist übrigens bei der grofsen Arbeitsüberbürdung des Chairman ohnedies meist der Fall[3].

[1] Das vom Unterhause im Jahre 1864 zur Prüfung des Private Bill-Verfahrens eingesetzte Select Committee hat sich das Verdienst erworben, hier Wandel geschaffen zu haben, und ganz besonders war es der spätere Schatzkanzler im dritten Cabinet Gladstone, Robert Lowe, der allen Nachdruck auf diese Reform legte.

[2] Anfänglich war die Competenz dieses Court of Referees viel umfassender ausgestattet, indem ihnen auch die Überprüfung des Inhaltes der Bills auf ihre öffentliche Zulässigkeit, z. B. der vorgeschlagenen Trace bei Eisenbahnen, der Berechtigung der Höhe der in Anschlag gebrachten Geldsummen usw., vorbehalten sein sollte, wenn sich die Parteien dahin verglichen, diese Punkte durch die Referees entscheiden zu lassen. Diese Bestimmungen sind aber nicht praktisch geworden und wurden im Jahre 1868 überdies aufgehoben. Immerhin ist aber noch soviel davon geblieben, dafs die beiden Referees seither dauernd als technisch-juristische Beisitzer zu einzelnen Select Committees on Private Bills regelmäfsig hinzugezogen werden.

[3] Von der grofsen Arbeitslast, die durch diese Institution für einzelne, sich wahrhaft verdient machende Mitglieder des Unterhauses gegeben ist, macht sich der Kenner continentaler Parlamente wohl nicht leicht eine Vorstellung. Treffend bemerkt hierzu Clifford (loc. cit. II. p. 809): „Es ist für die Partei von grofser Wichtigkeit, dafs der jeweilige Vorsitzende an diesen Gerichtshöfen regelmäfsig teilnimmt und nicht blofs mit dem Verfahren sehr vertraut ist, sondern auch schlagfertig ist im

Was nun die geschichtliche Entwicklung der Ausschufsberatung der Private Bills betrifft, so mufs an das, was oben im sechsten Abschnitte über die Geschichte der Committees überhaupt gesagt worden ist, angeknüpft werden. Ursprünglich wurden Private Bills, über deren Petitions das oben erwähnte Committee on Petitions günstig berichtet hatte, geradeso wie Public Bills nach den beiden ersten Lesungen entweder von einem grofsen oder kleineren Ausschusse beraten. Am Anfang des 17. Jahrhunderts beginnt nun, wie wir wissen, die Praxis, die sogenannten offenen Committees dadurch zu bilden, dafs nicht nur einzelne Mitglieder als Committees (Ausschufsmitglieder) vom Hause bestellt wurden, sondern überdies die Generalclausel hinzugefügt wurde, dafs alle, die kommen, berechtigt sind, am Committee teilzunehmen (all who come to have voices). Daraus hat sich dann, wie oben dargestellt, seit dem zweiten Viertel des 17. Jahrhunderts immer mehr die Form des Committee of the whole House als die ausschliefsliche Form zur Beratung von Public Bills herausgebildet. Betreffs der Private Bills konnte sich diese Praxis doch nicht in solchem Mafse durchsetzen. So finden wir einen Beschlufs des Unterhauses aus dem Jahre 1621, worin es anläfslich der Überweisung einer Private Bill an einen Ausschufs heifst: Ordered upon question for a general rule thereafter that in private bills there shall not be that general clause for all who be come to have voices[1]. Bei den Lords entwickelte sich seit dem Anfang des 18. Jahrhunderts die Praxis dieser sogenannten Open Committees ohne Widerspruch. Im Unterhause bildet sich im Laufe des 18. Jahrhunderts mit der Zunahme des Private Business die Gewohnheit aus, dafs die Committees of Private Bills zwar nicht Open Committees sind, dafs aber neben den vom Hause ausdrücklich entsendeten, ohnehin sehr zahlreichen Mitgliedern des Aus-

---

Erfassen des entscheidenden Sachverhaltes und befähigt, den Advocaten die Spitze zu bieten. In Mr. Adair und Mr. Hassard, die in einer kritischen Zeit kurz nach der Creierung des Court of Referees ernannt wurden, in Mr. Dodson und Mr. Pemberton, deren Nachfolgern von 1867—1885, waren glücklicherweise solche Vorsitzende immer vorhanden. Die Zeit und Mühewaltung, die von diesen und anderen Abgeordneten im Interesse der Private Bill Legislation aufgewendet wird, ist vielleicht nie genügend gewürdigt worden. So safs z. B. Mr. Adair, indem er zugleich Chairman des Court of Referees war, als Vorsitzender von Eisenbahn-Committees durch 57 Tage im Jahre 1860, 42 Tage im Jahre 1861, 56 Tage im Jahre 1862" usw. — „Besonders grofse Dienste wurden auch von dem Abgeordneten Wilson Patten geleistet. Ihm ist die Errichtung des Court of Referees besonders zu verdanken und mit Ausnahme eines einzigen Jahres, als er ein Kronamt bekleidete, hat er vierzig Jahre als Mitglied des Standing Orders Committee gedient und war während eines grofsen Teiles dieser Zeit Chairman dieses wichtigen Ausschusses." Vgl. auch Sir John Mowbray, Seventy Years at Westminster, p. 267ff.

[1] House of Commons Journals, I. p. 77.

schusses noch die Vertreter der durch eine Private Bill mehr oder weniger nahe betroffenen Städte und Grafschaften nach einer beim Speaker aufliegenden Liste als Ausschufsmitglieder hinzukamen. Darin sollte eine Verbesserung des älteren Systemes der grofsen Select Committees gelegen sein. Diese Praxis hat bis in das dritte Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts trotz der mit ihr verknüpften aufserordentlichen Nachteile fortgedauert. Mit der aufserordentlichen Zunahme der Eisenbahn- und Canal-Bills um jene Zeit begannen sich nun die schweren Gebrechen dieses Systems der Committee-Bildung aufserordentlich fühlbar zu machen. Denn gerade durch die Hereinziehung der localen Interessenten zur Beratung der Private Bills war allen möglichen corrupten Einflüssen Tür und Tor geöffnet und das doch immer mehr und mehr hervortretende Bedürfnis, Private Bills nicht nur im richterlichen Verfahren, sondern auch durch Organe von richterlicher Unparteilichkeit beraten zu lassen, nicht im geringsten befriedigt.

Immerhin wurden nach gründlicher Prüfung durch ein Select Committee in der Session von 1825 in demselben Jahre zunächst die Open Committees abgeschafft. Die weiteren Vorschläge dieses Ausschusses, die auf eine vollständige Neugestaltung des Systems hinausliefen, wurden aber vom Hause beiseite gelegt. Die bestehende Prozedur blieb erhalten und auch die Feststellungen des 1838 eingesetzten Untersuchungsausschusses vermochten noch immer nicht, die Mehrheit des Hauses von der Notwendigkeit der völligen Neugestaltung der zur inhaltlichen Beratung von Private Bills berufenen Ausschufsorgane zu überzeugen. Nach den vor diesem Ausschusse gemachten Feststellungen bestanden damals die Committees, denen opponierte Private Bills zugewiesen wurden, regelmäfsig aus nicht weniger als etwa 120 Mitgliedern, von denen die Hälfte auf Grund der beim Speaker aufliegenden Listen als Vertreter der local interessierten städtischen und ländlichen Wahlkreise teilnahmen. Aus der Gröfse dieser Committees ergaben sich nun geradezu scandalöse Übelstände, vor allem im Zusammenhang mit dem nun in Aufschwung kommenden Eisenbahnconzessionswesen, Übelstände, die vor dem Committee von 1838 freimütig enthüllt wurden. Dennoch vermochten die auf der anderen Seite für die Fortdauer des alten Rechtszustandes vorgebrachten Argumente noch immer ihre Kraft zu äufsern. Während einsichtige Parlamentarier und die Resolutionen des 1838er Ausschusses mit Nachdruck den richterlichen Charakter der modernen Private Bill Procedure betonten, blieb noch immer die Anschauung im Hause siegreich, dafs zahlreiche local interessierte Abgeordnete die besten Sachkenner und Beurteiler für Private Bills seien, dafs bei einer Ausschliefsung dieser Interessenvertreter im Plenum langwierige Debatten herbeigeführt würden usw. In Wahrheit war aber gerade durch die Präponderanz der localen Interessenten in der Ausschufsberatung der Private Bills politischen Einflüssen aller Art, ja kaum verhüllten Bestechungen und finanzieller Corruption Tür und Tor geöffnet.

Im House of Lords war es 1837 gelungen, auf Grund der Vorschläge

eines Select Committee diesen wichtigsten Schritt in der Reform des Private Bill-Verfahrens zu tun. Dort war durch Standing Order verfügt, dafs von da ab alle Committees für Private Bills aus fünf Peers gebildet werden sollten, die durch ein ständiges Committee of Selection zu wählen seien, wobei local interessierte Lords unbedingt auszuschliefsen sind. Auch die Wiederernennung des Untersuchungsausschusses über das Private Bill-Verfahren im Jahre 1839 und 1840 brachte dem Unterhause nicht die gleiche notwendige Reform. Gerade in diesen Jahren zeigten sich aber bei Beratung der Conzessionsgesuche einiger Eisenbahnunternehmungen die Mifsstände in deutlichster Weise. Die durch die neuen Projecte in ihren Monopol-Interessen berührten Eisenbahngesellschaften verstanden es, ihre Opposition mit Hilfe der local interessierten Abgeordneten zu einer wahren Obstruction in den Committees zu verschärfen, sodafs in zwei Fällen die Ausschufsberatung 63, resp. 61 Tage dauerte und die Bill einfach dadurch zu Fall gebracht wurde, dafs sie vor Sessionsschlufs nicht mehr in das Haus zurückgelangen konnte.

Die Rücksicht auf die grofse Zahl der jährlich eingebrachten Eisenbahnbills — im Jahre 1844 gab es deren nicht weniger als 248 — führte dann doch, zunächst für diese Classe von Private Bills, die unvermeidliche Reform herbei. In dem letztgenannten Jahre wurden alle opponierten Railway und Canal Bills an Select Committees von fünf Mitgliedern verwiesen, die durch das Committee of Selection gebildet werden sollten. Die mit dieser Neuerung sogleich erzielten offenkundigen Erfolge brachten dann 1847 die Abschaffung der Speaker Lists überhaupt für alle Classen von Private Bills zustande, obgleich noch immer an dem Prinzip der Vertretung localer Interessen im Ausschufsstadium festgehalten wurde. Erst 1855 wurde der Antrag auf völliges Aufgeben dieses Grundsatzes angenommen. Von da ab wurden alle Private Bills an Select Committees von fünf Mitgliedern, unter denen keine localen Interessenten sein durften, überwiesen. Im Jahre 1864 wurde dann diese Zahl wegen der aufserordentlichen Masse des Private Bill-Geschäftes — es wurden rund fünfhundert Bills in diesem Jahre eingebracht — auf vier Mitglieder herabgesetzt.

Seit 1847 wurde die richterliche Unbefangenheit des Ausschusses auch noch dadurch gesichert, dafs das alte Prinzip, wonach der Chairman eines Committee, das opponierte Bills zu beraten hatte, in der Regel derjenige sein sollte, der die Bill im Hause eingebracht hatte, fallen gelassen und an dessen Stelle das oben geschilderte System des „Chairmen Panel“, das völlige Unparteilichkeit des Vorsitzes verbürgte, eingeführt.

In betreff des Verfahrens in den Committees ist geschichtlich das wesentlichste Moment dies, dafs von früher Zeit an die Berechtigung sowohl von Bewerbern um Bills als auch der Opponenten feststand, sich durch Advocaten vertreten zu lassen. 1552 ist, wie Clifford feststellt[1], die erste Beurkundung in den Journalen vorhanden, dafs eine

[1] Loco cit., II. p. 258.

Private Bill durch einen Anwalt vor dem Hause vertreten wurde. Die Plaidoyers fanden aber sehr lange regelmäſsig nur vor dem Hause selbst, nicht vor den Committees statt und zwar gewöhnlich in dem Stadium vor der Überweisung an den Ausschuſs, manchmal auch erst bei der dritten Lesung. Nur zwei Advocaten durften regelmäſsig auf beiden Seiten plaidieren. Bisweilen wurde allerdings auch den Committees ausdrücklich die Befugnis erteilt, „Counsels zu hören“[1]. Die Vorträge der Advocaten fanden so statt, daſs sie in Begleitung etwaiger Zeugen und der Parteien vor der Barre Aufstellung nahmen. Selbstverständlich wurden auch die Zeugen bei diesem Verfahren vor dem Hause „at the Bar“ einvernommen und ebenso das Kreuzverhör vor dem Plenum durchgeführt.

Wie sehr solches Verfahren das Haus belästigte und ermüdete, läſst sich leicht denken. Mit der Zunahme des Private Business erschien es geradezu undurchführbar und so wurde es denn üblich, diese Function in der Regel den Committees zu übertragen. Daher heiſst es denn schon in einem Berichte von 1816, daſs Einvernahme von Zeugen und Anwälten vor dem Hause obsolet geworden sei[2].

Übersieht man noch einmal die historische Entwicklung des Private Bill-Verfahrens, so tritt das beherrschende Moment dieser Entwicklung klar hervor: das wachsende Verständnis für den richterlichen Charakter der mit der Private Bill Legislation geübten Function des Parlamentes. Gewiſs hat auch hier die seit der ersten Wahlreform sich vollziehende völlige Umgestaltung des politischen Lebens und der Anschauungen von politischer Ethik die Reform erst ermöglicht. So wie erst das auf erweitertem Wahlrecht beruhende Unterhaus dazu gebracht werden konnte, den Miſsbrauch der Entscheidung angefochtener Wahlen durch das Haus abzuschaffen, so war es gewiſs auch der Druck der öffentlichen Meinung, der völlige Integrität für diese zweite richterliche Function des Hauses durchsetzte. Den Ausschlag hierbei gab überdies naturgemäſs die ungeheuer gewachsene Bedeutung der durch die Private Bills verfochtenen und berührten Interessen. Dieser gegenüber muſste sich jedem Einsichtigen die Erkenntnis von der Notwendigkeit aufdrängen, bei der Entscheidung so wichtiger Fragen des öffentlichen Wohles, wie sie durch das Eisenbahnwesen und die Entwicklung der Localverwaltung in ansteigendem Maſse jährlich aufgeworfen wurden, den politischen Einfluſs zurückzudrängen und an dessen Statt unbefangene, wirklich richterliche Prüfung sowohl der widerstreitenden privaten Parteiinteressen wie auch objective

---

[1] House of Commons Journals, I. p. 747 (1623). Auch Armenvertretung durch einen vom Speaker zugewiesenen Rechtsanwalt kommt vor. (Journals I. p. 291, 994.) Schon im 17. Jahrhundert galt Erscheinen einer Partei ohne Rechtsbeistand als solche Ausnahme, daſs besondere Erlaubnis des Hauses dazu eingeholt werden muſs (Journals I. p. 311, 834).

[2] Vgl. Clifford, II. p. 261, Note 1.

Wahrung des staatlichen Interesses in jeder Richtung zu sichern. Die Umgestaltung der Committees zu kleinen unparteiischen Tribunalen, das immer stärkere Zurücktreten der Einflufsnahme des ganzen Hauses auf die Bills, endlich die Heranziehung berufsmäfsiger Factoren für die Stadien der Vorprüfung: alles das wirkte vereint dahin, dieses Ziel zu erreichen. Dafs dann diese Reform auch gleichzeitig dazu beigetragen hat, die ohnehin so aufserordentlich in Anspruch genommenen Sitzungen des Hauses fast vollständig für das Public Business freizuhalten, liefs diese Reform auch vom Standpunkte der gesamten Geschäftsordnung des Hauses umso nützlicher erscheinen.

Schlufs-Abschnitt.

Zur Theorie des englischen Parlamentsverfahrens.

Vorbemerkungen.

Die Aufgabe, die uns nunmehr noch erübrigt, besteht in dem sich von selbst darbietenden Versuche, aus der vorhergehenden Darstellung zu gewissen allgemeinen Ergebnissen zu gelangen. Der Gedanke liegt nahe, zu untersuchen, inwieweit die Erkenntnis der Geschichte des englischen Parlamentarismus und seines Verfahrens, der juristisichen und politischen Structur seines gegenwärtigen Rechtszustandes zur Aufstellung gewisser theoretischer Kriterien berechtigt, mittelst welcher das allgemeine staatsrechtliche und politische Problem, das hier vorliegt, vielleicht erfafst werden kann.

Von vornherein mufs betont werden, dafs dieser Versuch sich grundsätzlich auf das hier behandelte englische Tatsachenmaterial beschränkt. Ohne Zweifel ist mit letzterem das allgemeine staatsrechtliche und politische Problem, das in der parlamentarischen Geschäftsordnung gegeben erscheint, in den Hauptmomenten bestimmt, wenn auch gewifs nicht erschöpft. Denn die Entwicklung des Parlamentarismus und seiner Formen ist auf beiden Seiten des Atlantischen Ozeans sowohl innerlich wie äufserlich von dem englischen Vorbild in allem Wesentlichen abhängig gewesen, wenn auch in sehr verschiedenem Mafse in den einzelnen Staaten und den aufeinanderfolgenden Epochen constitutioneller Entwicklung. Hat sich in Amerika (und nicht minder in Australien) der Parlamentarismus offensichtlich als echter Trieb vom alten englischen Stamme — wenn auch in den Vereinigten Staaten seit mehr als einem Jahrhundert völlig selbständig und eigenartig — herausentwickelt, in Recht und Technik, im Geist und in den Formen des Verfahrens eine

getreue Fortsetzung der mutterländischen Tradition, so hat doch auch der europäische Parlamentarismus der modernen constitutionellen Staaten gerade in Hinsicht der Formen — und wie oft nur allzusehr blofs in den Formen! — durchaus unter der directen oder indirecten, jeweils stärkeren oder schwächeren Einwirkung des englischen Vorbildes gestanden[1].

Immerhin haben sich aber vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die parlamentarischen Institutionen auf dem Boden der continentalen Culturstaaten so allgemein, vielseitig und kräftig entwickelt, dafs dabei notwendigerweise immer mehr von der Eigenart der einzelnen Nationen, von den geschichtlich gegebenen Elementen der einzelnen Staaten hervorgekommen, in einer oft seltsamen Weise mit den aus dem englischen Staatsrechte und Verfassungsleben herübergenommenen, wesensfremden Einrichtungen des Parlamentarismus verwachsen ist und dadurch diese letzteren zu mannigfachen Variationen und Ausgestaltungen gebracht hat. Daher bedürfte es gegenwärtig zum Aufbau einer abschliefsenden Theorie oder allgemeiner Lehre von den Formen der Geschäftsordnung und des Parlamentsverfahrens unbedingt der Erweiterung der inductiven Basis durch vergleichende Prüfung aller hier in Betracht kommenden politischen und rechtlichen Erscheinungen, wie sie die Verfassungsgeschichte der modernen Staaten in drei Continenten bietet.

Ob sich nun da schon wesentliche Abänderungen der allein auf dem englischen Parlamentarismus aufbauenden Theorie herausstellen werden, soll hier nicht untersucht und nicht entschieden werden: sondern nur dies sei festgestellt, dafs solche Erweiterung der theoretischen Untersuchung hier nicht als Ziel gesetzt ist. Vielmehr haben wir eigentlich blofs zwei Punkte ins Auge zu fassen. In erster Linie mufs man sich darüber Rechenschaft ablegen, ob und inwiefern eine bestimmte Theorie des englischen Parlamentsverfahrens bei der Ausbildung

[1] Vgl. für die Vereinigten Staaten: das bekannte Buch von Cushing „Manual of Parliamentary Practice“, ins Deutsche übersetzt von Bernhard Roelker (Hamburg 1852); für Canada: das erschöpfende Werk des Clerk of the House of Commons of Canada, Sir John George Bourinot, „Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada“, Montreal 1892; für Australien: Todd, Parliamentary Government in the British Colonies 1892.

der constitutionellen Doctrin in den continentalen Staaten mitgewirkt und wie sie speziell auf die Geschäftsordnungen und das Verfahren continentaler Parlamente eingewirkt hat. In zweiter Hinsicht soll untersucht werden, inwiefern aus der seither erfolgten Entwicklung des englischen Parlamentsverfahrens sich Folgerungen ergeben, die jene Theorie in einigen, vielleicht nicht unbeträchtlichen Punkten zu ergänzen imstande sind.

Erstes Kapitel.

Die Theorie Benthams vom Parlamentsverfahren und ihre Rezeption.

Niemand, der die aufserordentlich geringe Bedeutung wissenschaftlicher Theorie und abstracter Doctrinen für die staatliche Entwicklung Englands und die Gestaltung seines öffentlichen Rechtes kennt, wird darüber erstaunt sein, dafs dort auch das Parlamentsverfahren nur sehr spät und bis zur Gegenwart nur sehr spärlich in den Kreis theoretischer Betrachtung gezogen worden ist. Im Grunde genommen haben wir es da blofs mit einem einzigen Denker zu tun, der eine Theorie des parlamentarischen Handelns und Verfahrens geschaffen hat: mit Bentham. Der allumfassende rationalistische Kritizismus dieses merkwürdigen Mannes hat auch die Geschäftsordnung und die Formen des englischen Parlamentarismus zum ersten Male scharfsinniger und lichtvoller Untersuchung unterzogen. Sein „Essay on Political Tactics“ ist aber auch bis zur Gegenwart die einzige theoretische Abhandlung der englischen Literatur über diesen Gegenstand geblieben.

Ein Blick auf die politisch-philosophische Literatur Englands im letzten Jahrhundert lehrt dies zur Genüge. So ist z. B. Hamiltons früher vielgelesene „Parlamentarische Taktik“ doch nur eine Sammlung sachkundiger Ratschläge und kluger, oft sehr macchiavellistischer Aphorismen eines vielerfahrenen Redners und Parlamentariers, der dem Zynismus ziemlich nahesteht; eine Art Vademecum für den parlamentarischen Politiker, aber nicht mehr[1].

---

[1] W. G. Hamiltons Parlamentarische Logik, Taktik und Rhetorik, aus dem Englischen übersetzt und nach Materien geordnet, II. Auflage, Tübingen 1872.

Thomas Erskine May, von dessen Buch die erste Ausgabe etwa ein halbes Jahrhundert nach Benthams erster Publication über das Verfahren erschienen war, ist, wie schon oben hervorgehoben, dank seiner erschöpfenden Gründlichkeit und unübertrefflichen Klarheit und Übersichtlichkeit bis zur Gegenwart der Classiker des Parlamentsverfahrens geblieben. Aber May war gleich Hatsell, wenn er auch diesen als Schriftsteller unzweifelhaft weit übertrifft, doch immer ein reiner Empiriker. Bedürfnisse der Praxis zu befriedigen, war der Zweck seines Buches gewesen; theoretische Gesichtspunkte sind ihm vollständig ferngelegen. Dergestalt ist sein Meisterwerk auch ein rein empirisches Buch geblieben durch alle die zehn Auflagen und stetigen Erweiterungen seines Inhaltes hindurch, die es durch ein halbes Jahrhundert erfahren hat.

Mit den angeführten Autoren ist aber die hier in Betracht kommende Literatur so gut wie erschöpft. Das einzige Werk, das da noch herangezogen werden könnte, ist die merkwürdige Schrift des als Parteiführer, Schriftsteller und Parlamentarier sehr angesehenen Sir George Cornewall Lewis „An Essay on the Influence of Authority in Matters of Opinion". Dem Millschen Gedankenkreise entsprungen und ein echtes Product der Nachblüte der utilitarischen Philosophie ist dieses eigenartige Buch einer der seltenen Versuche, ein Stück politischer Psychologie zu geben. Lewis prüft den Ursprung und die Berechtigung der „Auctoritas" bei der Bildung der Ansichten der Menschen und gelangt im Verlaufe seiner umfassenden philosophischen Untersuchung auch zur Frage der Anwendung des Prinzipes der „Auctoritas" bei Entscheidungen politischer Körperschaften. Er widmet diesem Gegenstande das siebente Kapitel seines Buches und fügt ein weiteres Kapitel hinzu über die Beziehungen des Prinzipes der „Auctoritas" zum demokratischen Prinzip und zur Repräsentativverfassung. In diesen beiden Capiteln legt nun Cornewall Lewis eine Reihe treffender und bemerkenswerter Beobachtungen über parlamentarische Taktik, besonders über das Wesen der Parteien und der Majorität, nieder, die zweifellos vor allem den reichen Erfahrungen seines eigenen parlamentarischen und ministeriellen Lebens entsprungen sind, wenn auch Lewis seine Argumente in der Art seiner Schule zum gröfsten Teile in scholastisch anmutender Weise durch Heran-

ziehung der Schriftsteller des classischen Altertums und des Naturrechtes zu festigen sucht. Aber mit dem Parlamentsverfahren an und für sich beschäftigt sich auch dieses Buch keineswegs. Für die „Philosophischen Radikalen“ war eben mit Benthams Schrift das Problem so gut wie erledigt. Und ebenso hat auch die ganze grofse Umgestaltung des englischen Parlamentarismus und seines Verfahrens, vor allem der Geschäftsordnung im engeren Sinne, im 19. Jahrhundert in England bisher keine neuerliche theoretische Beschäftigung mit diesem Problem der Staatswissenschaft hervorgerufen.

So sehr sich nun die deutsche und französische Staatsrechtswissenschaft von der englischen Literatur durch ihre Vorliebe für strenge Systematik, allgemeine Doctrinen und theoretische Untersuchung unterscheidet, so hat es merkwürdigerweise auch auf dem Festlande während der ganzen Periode der stufenweisen Rezeption des englischen Staatsrechtes sehr wenig Schriftsteller gegeben, die sich speziell mit dem Problem der Formen und der Ordnung parlamentarischen Verfahrens befafst haben. Der erste deutsche Staatsrechtslehrer, der es in seiner ganzen Bedeutung erfafst und darauf hingewiesen hat, ist Robert v. Mohl gewesen. Schon in einer seiner ersten Schriften, dem Staatsrechte Württembergs, hat er die Frage behandelt. Zweifellos hatte ihn die intensive Beschäftigung mit Benthams Ideen und Werken auf solchen Weg geleitet. In seiner „Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften“ hat er denn auch zuerst im Zusammenhang mit der Übersicht über die Literatur des englischen Staatsrechtes auf die Quellen und Schriften hingewiesen, die das Verständnis des englischen Parlamentsrechtes erschliefsen; in seiner Darstellung der Lehren Benthams, einem Bestandteil seines grofsen Werkes, behandelt er dessen Schrift über die politische Taktik in ausführlicher Weise. Die Entstehung des deutschen Parlamentes hat dann Mohl zweimal, im Jahre 1848 und 1875, zu eingehender und folgenreicher literarischer Behandlung der Frage der Geschäftsordnung veranlafst[1]. Durch die wissenschaftliche und, wie wir gleich sehen werden, auch durch die politische Tätigkeit Robert v. Mohls

---

[1] Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, I. p. 310; Derselbe: Württembergisches Staatsrecht (1836), I. p. 575, III. p. 616, 627;

ist die Praxis und Theorie des deutschen Staatsrechtes unmittelbar mit Bentham und der durch ihn vermittelten englischen Parlamentspraxis in Beziehung gebracht worden.

Auch der zweite deutsche Rechtsgelehrte, der sich in der Frühzeit des süddeutschen Constitutionalismus mit der Frage des Parlamentsverfahrens beschäftigt hat, Mittermaier, läfst deutlich erkennen, dafs er von den Lehren Benthams beherrscht ist[1].

Wie sehr aber Bentham den Ausgangspunkt und dauernd den ganzen Mittelpunkt der europäischen Anschauungen und Rechtsbildungen in betreff des Parlamentsverfahrens vorstellt, lehrt vollends ein Blick auf die Entstehung und Entwicklung der Geschäftsordnung und des Verfahrens in den continentalen Parlamenten selbst.

Die bevorstehende Eröffnung der États Généraux regte in Benthams praktischem Denken die Idee an, dieser neuen Versammlung, die sich die für ihre Verfassungsarbeit notwendigen Werkzeuge, das Verfahren, erst aus eigener Kraft schaffen mufste, hilfreich entgegenzukommen. Er verfafste daher ein Essay, das zunächst handschriftlich seinen Weg nach Frankreich fand, 1791 als selbständiges Pamphlet herausgegeben wurde und später das sechste Kapitel des Essay über die politische Taktik gebildet hat. Diese Schrift versucht eine Darstellung der rationellen Grundsätze des Modus procedendi in einer legislativen Versammlung, indem sie an die geringen originären Ansätze französischer Vorstellungen über Parlamentsverfahren anknüpft, wie sie in den Provinzialständeversammlungen von 1787 und 1788 hervorgetreten waren, und ihnen die Hauptzüge des britischen Verfahrens gegenüberstellt. Mirabeau hat, wie wir schon oben bemerkt haben, dieses Essay noch vor seiner Veröffentlichung kennen gelernt und in französischer Übersetzung erscheinen lassen.

Derselbe: Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassunggebenden Reichstages (1848); Derselbe: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, I. p. 281—321, 361—366; Derselbe: Zeitschrift für Staatswissenschaft (1875), p. 39 ff.

[1] Mittermaier ist der Verfasser des Artikels „Geschäftsordnung“ in dem Rotteck und Welckerschen Staatslexikon (1838). Dieser Aufsatz ist auch heute noch sehr lesenswert. Er behandelt die Frage auf Grund sorgfältiger Vergleichung der damals bestehenden Geschäftsordnungen der deutschen Kammern und Frankreichs.

Wenn es nun auch richtig ist, wie Bentham in der 1791 geschriebenen Einleitung zu der ersten Ausgabe dieser Abhandlung bemerkt, dafs durch die Ereignisse bewiesen worden sei, wie wenig die französischen Politiker aus ihr gelernt hätten, so trifft dies doch nur für diese allererste Epoche des französischen Parlamentarismus zu. Wie sich aus den Verfassungen Frankreichs seit 1791 und der Praxis des französischen Parlamentarismus ergibt, sind zahlreiche Grundsätze des britischen Verfahrens, wie sie Bentham als rationell dargelegt, in das französische Recht übergegangen.

Allerdings hat der französische Parlamentarismus von Anfang an auch in einigen wichtigen Punkten des Verfahrens eigenartige Bestimmungen geschaffen. Die wichtigsten davon sind: die Einführung des Begriffes der sogenannten Urgence (Dringlichkeit), die ganz besondere Bedeutung, welche die Abteilungen (Bureaux) bei der Arbeitsorganisation des Hauses und seiner Ausschüsse erlangt haben, die ganz anders gestaltete politische Structur des Amtes eines Präsidenten, das hohe Quorum, die starke Ausnutzung der Form der Vorfrage (Question préalable) usw. Aber wie das ganze Gerüst der französischen Repräsentativverfassung doch äufserlich das englische Beispiel genau nachahmt, so auch das Verfahren des Parlamentes, wie z. B. mit den drei Lesungen der Gesetzentwürfe in bestimmten Intervallen, der prinzipiellen Festlegung der Rede- und Debattefreiheit, der Ordnung des Verkehres zwischen beiden Häusern.

Wie weit man allerdings von dem Erfassen des wahren Geistes des englischen Parlamentarismus entfernt war, zeigten die Debatten und die wirkliche Function sowohl der Constituante wie des Convent mit nur zu grofser Deutlichkeit. Vor allem bewies die Einführung und Handhabung der, wie Bentham sie nennt, „schrecklichen" Decrets of Urgence, wie den Franzosen damals der Sinn für das fundamentale Prinzip parlamentarischen Lebens, für den Schutz der Minorität, noch vollständig fehlte.

Eine besonders charakteristische und wichtige Erscheinung ist aber, dafs man in Frankreich die theoretische Bedeutung des Verfahrens sogleich insofern richtig eingeschätzt hat, als man sich bemühte, soviel als möglich davon als Bestandteil in

die Verfassung aufzunehmen und dadurch mit deren besonderen Garantien zu umgeben. In der Reihenfolge der Verfassungen Frankreichs seit 1789 ist diese Methode allerdings nach und nach immer mehr eingeschränkt worden. Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs regelt im Artikel V. nur mehr einen einzigen Punkt des Verfahrens, indem sie die Öffentlichkeit der Verhandlungen vorschreibt. Alles übrige aber wird der freien Autonomie der beiden Häuser, die sich in ihren Reglements ausspricht, überlassen.

Hierin ist zweifellos eine Rückkehr zu dem besser verstandenen englischen Vorbild zu erblicken. Es wäre nun aufserordentlich lehrreich, zu verfolgen, wie sich die Entwicklung des französischen Parlamentsverfahrens im Laufe des 19. Jahrhunderts zu der des englischen verhält: wie durch die Einführung der Cloture im House of Commons dessen Verfahren dem der Chambre nähergerückt ist, während wieder in anderen Punkten die letztere sich auf eigenen Bahnen andersartig entwickelt hat; wie das besonders in jüngerer Zeit sich zeigt in der Verkürzung der Zahl der Lesungen, der Einräumung weit gröfseren Spielraumes an die Initiative der privaten Abgeordneten, in der ganz anderen Regelung des Rechtes der Interpellation und der daran geknüpften freien politischen Debatten. Aber alles das würde hier zu weit führen[1].

[1] Es ist selbstverständlich hier nicht im entferntesten beabsichtigt, näher auf die Geschichte der Geschäftsordnung des französischen Parlamentes einzugehen. Nur einige Bemerkungen über die oben berührten Punkte seien noch hinzugefügt. Die erste Verfassung Frankreichs vom 3. September 1791 enthält im Chapt. III. Sect. 2 im elften Artikel einen Grundrifs des Verfahrens als Bestandteil der Constitution. Die Nachahmung des englischen Beispiels ist dabei unverkennbar. Öffentlichkeit der Verhandlungen, Drucklegung der Sitzungsprotocolle, Verwandlung des Corps Législative in ein Comité Général, das durch den Vizepräsidenten geleitet wird, die Zahl von drei Lesungen, das Verbot der Wiedereinbringung desselben Antrages in einer Session: alles das ist da, wenn auch knapp formuliert, in die Verfassung aufgenommen. Nur der Schlufsparagraph, der die Urgence einführt, zeigt schon in einem entscheidenden Punkte die französische Originalidee auf diesem Gebiete. Die Constitution Girondine von 1793 regelt im Titre VII. Sect. 3 abermals in ausführlicher Weise das Verfahren. Hier treten die spezifisch französischen Züge des Parlamentarismus zum ersten Male klar hervor: die Organisation der Bureaux, die Question préalable, die Vorberatung aller Gesetzentwürfe usw.

Von Frankreich aus haben nun auch seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts die Geschäftsordnungen der deutschen Kammern zuerst ihren Zusammenhang mit dem Mutterlande des Parlamentarismus mittelbar empfangen. Wie in Frankreich, so hat aber auch hier bei der Ausbildung des heimischen Verfahrens alsbald eine selbständige und in manchen Punkten vielfach variierte Regelung und Praxis sich ausgebildet, in der teils der Einflufs hier und da lebendiger ständischer Traditionen, ganz besonders aber auch die verschiedenen Sicherheitsvorkehrungen der Regierungen und Landesfürsten gegen die Volksvertretung ihren Ausdruck finden.

An der Hand des obengenannten Aufsatzes von Mittermaier läfst sich das für die deutschen Kammern vor 1848 sehr gut verfolgen. Die dabei durchgängig ersichtliche Abhängigkeit des deutschen Parlamentarismus von dem englischen Vorbilde hat am besten Dahlmann erkannt, der in seiner „Politik“ — wohl dem trefflichsten und einflufsreichsten Werke des älteren deutschen Liberalismus — eine kurze, aber formvollendete Darstellung des englischen Parlamentsverfahrens gibt und daran das bemerkenswerte Urteil knüpft: „Die Weisheit dieser Beratungs-

---

Die Constitution vom 24. Juni 1793 regelt in den Artikeln 39 bis 52 die Immunität der Abgeordneten und das Verfahren in der dieser Verfassung charakteristischen lapidaren doctrinären Art. Auch die Verfassung des Jahres III beschäftigt sich noch immer mit der Geschäftsordnung als Stück der Constitution in ausführlicher Weise in den Artikeln 73 bis 109 und zwar für beide Körperschaften, den Rat der Fünfhundert und den Rat der Alten. Die Charte constitutionelle vom 4. Juni 1814 dagegen enthält nur mehr wenige Verfassungsbestimmungen über das Parlamentsverfahren, aber dafür sehr charakteristische. Der Kammerpräsident wird vom König ernannt; alle Amendements zu Gesetzen bedürfen der Zustimmung der Krone; das Ersuchen von fünf Mitgliedern genügt zur Herbeiführung einer geheimen Sitzung. Man merkt schon an diesen Bestimmungen, wes Geistes Kind diese Verfassung gewesen ist. Die Constitution vom 4. November 1848 nimmt dann nur mehr einige Punkte der Geschäftsordnung auf, wie das Quorum und das Prinzip der Öffentlichkeit sowie der freien Initiative und der Dringlichkeit, verweist aber im übrigen auf das Reglement. Vgl. über diese ganze Materie den Text der zitierten Verfassungen bei Duguit-Monnier, Les Constitutions et les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789, Paris 1901; ferner Esmein, Elements du Droit Constitutionel, p. 688 ff.; E. Pierre, Traité de Droit Politique Électoral et Parlamentaire. 1893.

formen, deren Bildungsstufen aus den trockenen Quartanten John Hatsells recht klar erhellen, und der hohe Grad ihrer allgemeinen Gültigkeit hat sich auch aufser ihrer Heimat und nicht blofs in den Freistaaten von Nordamerika erprobt. Aus denselben versucht schon Mirabeau für seine Nationalversammlung Nutzen zu schaffen und die besten deutschen ständischen Geschäftsordnungen kennen keine andere Quelle" [1].

Welches sind nun die Grundzüge der Theorie des Parlamentsverfahrens, wie sie durch Bentham dem Continent vermittelt werden? Darauf gibt eine Analyse des Benthamschen „Essay on Political Tactics" die beste Antwort [2].

Wie schon Robert v. Mohl treffend bemerkt hat, ist diese Abhandlung Benthams eine der besten Arbeiten des grofsen Utilitariers. „Es mag zwar sein", sagt Mohl, „dafs er in anderen Schriften weit mehr Eigentümlichkeit und Schaffenskraft beweist oder seine logische Macht noch unwiderstehlicher anwendet; allein praktisch verständiger, weniger sophistisch und abgerundeter ist er nirgends." In der Tat weicht das „Essay" von den anderen Werken Benthams weit ab, vor allem durch seinen engen Anschlufs an das positive Recht. Sieht man von einigen Stellen ab, wie z. B. dem etwas bizarren Vorschlag eines Systems von pecuniären Strafen und Belohnungen der Abgeordneten zur Sicherung der Frequenz oder von dem schrullenhaften Eifer, mit dem Bentham für seine riesige „Table of Motion" eintritt, so fehlt es hier fast vollständig an den sonst bei ihm nur allzu häufig vorhandenen Sonderbarkeiten.

Die Schrift zerfällt in sechzehn an Länge sehr ungleiche Kapitel, die nach einer den Formen der Repräsentativverfassung gewidmeten allgemeinen Einleitung die Hauptpunkte des Verfahrens in folgender Reihenfolge behandeln. Zuerst wird das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen beleuchtet, dann folgen praktische Bemerkungen in betreff Ort und Zeit der Sitzungen, über Teilnahme der

---

[1] F. C. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Mafs der gegebenen Zustände zurückgeführt, Leipzig 1847, S. 72—79.

[2] In der französischen Ausgabe, in der Benthams Schrift auf dem Continente wohl hauptsächlich verbreitet worden ist, führt sie den Titel „Tacticques des Assemblées Politiques Deliberantes".

Mitglieder und über das Präsidium; das sechste Kapitel, eine Neuauflage seiner oben erwähnten ersten Schrift, legt den Modus procedendi ausführlich dar, die folgenden Kapitel beschäftigen sich mit der Analyse der Motions und der Gesetze, deren rationeller Entwerfung und Promulgation. Endlich folgen die Kapitel über Debatten, Amendments, dilatorische Anträge, über Abstimmungen und Committees.

Die Methode, die Bentham bei seinen Darlegungen befolgt, ist natürlich die von ihm mit Meisterschaft gehandhabte rationalistisch-logische Deduction. Die leitenden Begriffe werden vorangestellt, auf ihren Inhalt untersucht, sodann eingeteilt und weiter analysiert. Zur Erläuterung werden an vielen Stellen die französische und die britische Praxis, häufiger allerdings nur die letztere, auseinandergesetzt. In Wahrheit ist aber seine deductive Methode hier mehr äufserlich angewendet, denn im Grunde genommen geht Bentham in seiner Begriffsbildung doch vollständig von der genauen Kenntnis und Kritik des historischen englischen Parlamentsverfahrens aus. Wohl werden aber die aus letzterem stammenden Formen und Prinzipien selbst wieder zum Gegenstande sehr eingehender logischer Untersuchungen gemacht. Der durchschlagende utilitarische Grundzug in der Kritik und dem Denken Benthams steht zu dem rein praktischen Charakter des ganzen Gegenstandes weit mehr als in vielen anderen Schriften Benthams in richtigem Verhältnis und trägt daher zur Erläuterung der Dinge wirklich bei.

Sieht man nun von den allgemeinen Bemerkungen Benthams über den Nutzen und die Bedeutung des Zweikammer-Systemes — einer übrigens ganz vorzüglichen politischen Auseinandersetzung — ab, so läfst sich die Theorie Benthams vom Parlamentsverfahren in folgender, die Hauptpunkte berücksichtigenden Weise zusammenfassen.

Als Grundlage und unentbehrliche Voraussetzung der Function eines Parlamentes stellt Bentham das Prinzip der vollen Öffentlichkeit hin, das er als Grundgesetz zur Sicherung des öffentlichen Vertrauens bezeichnet. Mehrere besondere Argumente führt Bentham ins Treffen zum Beweise der Notwendigkeit dieses Prinzips. Durch Publizität der Verhandlungen werden die Abgeordneten zur Erfüllung ihrer Pflichten an-

gehalten; dadurch erst wird das Vertrauen der Nation und ihre wirkliche Zustimmung zu den Gesetzen und Verfügungen des Parlamentes gewonnen; ferner kann nur so die Regierung die Wünsche und Bedürfnisse der Regierten wirklich kennen lernen [1]. Die Publizität ist überdies unentbehrlich zur Controlle der Abgeordneten durch die Wähler, sodann auch als Mittel zur fortwährenden Information der Abgeordneten durch das mit den Streitfragen der Debatten vertraute Publicum. In seiner methodischen Weise widerlegt Bentham schliefslich in einem besonderen Kapitel alle erdenklichen, gegen das Prinzip der Publizität gerichteten Einwände [2].

[1] Die Ausführungen Benthams zu diesen beiden Punkten gehören zu den besten Zeugnissen seiner tiefen politischen Einsicht. Sein ausgezeichneter Nachweis der aufserordentlichen Nachteile, die ein nicht öffentliches Regierungssystem mit sich bringt, der Vorteile der Öffentlichkeit in der Politik sollte auch heute noch in den Ländern eifrig gelesen werden, in denen der Scheinparlamentarismus das bequeme Auskunftsmittel für die Aufrechterhaltung der alten absolutistischen Kräfte und Staatsanschauungen bildet. Man müfste eigentlich dieses ganze Kapitel Benthams abdrucken. Immerhin sei nachfolgende Stelle angeführt: „In einem offenen und freien Staatswesen, was bedeutet da Vertrauen und Sicherheit, ich will gar nicht sagen für das Volk, aber gerade für die Regierung selber! Macht es unmöglich, dafs irgend eine Sache geschehe, die der Nation geheimgehalten wird, beweist ihr, dafs man weder beabsichtigt, das Volk zu täuschen noch zu überraschen, und Ihr habt damit alle Waffen staatlicher Unzufriedenheit weggenommen. Die Bevölkerung wird das Vertrauen, das man in sie setzt, mit Zinsen zurückzahlen. Verleumdungen werden ihre Kraft verlieren, denn die sammeln unter dem Schutze des Dunkels ihr Gift, das durch das Tageslicht am besten zerstört wird. Dafs eine geheime Politik die Regierenden von manchen Unannehmlichkeiten befreit, gebe ich ja zu; aber ich glaube eine solche Politik schafft im Laufe der Zeit mehr Schwierigkeiten, als sie vermeidet. Ich bin überzeugt, dafs von zwei Regierungen, von denen die eine geheim, die andere offen geführt wird, die letztere eine Kraft, einen Ruf, eine Tüchtigkeit besitzen mufs, die sie dem Gegner weitaus überlegen macht.“ Treffend weist Bentham gerade darauf hin, wie auch eine wohlmeinende, aufgeklärte Regierung ohne das genügende Mafs von Öffentlichkeit im staatlichen Leben durch die Überraschungen, die sie bereitet, sich selbst den gröfsten Widerstand schaffe, und weist dabei auf das Beispiel hin, welches die Geschichte Kaiser Josefs II. liefert.

[2] Dafs übrigens Bentham gerade von diesem fundamentalen Gesichtspunkte aus an dem englischen Unterhaus seinerzeit vielerlei zu tadeln hatte, ist selbstverständlich. Mit Recht weist aber Bentham darauf hin-

Aus diesem Grundprinzip der Publizität ergibt sich weiter eine Reihe von praktischen Forderungen, die Bentham systematisch herausarbeitet. Hierher gehört vor allem das Postulat der Sicherung jederzeitiger möglichster Publizität alles dessen, was im Hause geschieht oder geschehen soll — ein äufserst wichtiger und zutreffender Gedanke, den Bentham nur dadurch etwas ins Sonderbare zieht, dafs er die jeweiligen Anträge und die bestehende Geschäftsordnung des Hauses den Abgeordneten fortwährend buchstäblich vor Augen halten will mit Hilfe von weithin lesbaren grofsen Tafeln, auf denen jederzeit der Text der der Debatte zugrundegelegten Anträge ersichtlich gemacht werden soll.

Aus dem Postulat der vollsten Öffentlichkeit des parlamentarischen Tuns leitet Bentham endlich auch alle, auf die dauernde Sicherung der Frequenzhöhe des Hauses gerichteten praktischen Vorschläge und aufgestellten rationellen Grundsätze her.

Das zweite grofse Prinzip, das der Theorie Benthams vom Parlamentsverfahren zugrunde liegt, ist das Prinzip der völligen Unparteilichkeit des Vorsitzenden. Zu diesem Ende stellt Bentham die Forderung auf, dafs es nur einen und zwar für lange Zeiträume gewählten Präsidenten geben darf, der allerdings für den Fall der Verhinderung einen Stellvertreter haben mufs. Der Präsident eines staatlichen Vertretungskörpers vereint nach Bentham die zwei möglichen Kreise von Pflichten in sich: er ist Richter in der Versammlung und ausführendes Organ der Gesamtheit des Hauses nach aufsen. In ersterer Hinsicht mufs sein Tun und Lassen jederzeit dem Appell an die Versammlung unterliegen, in letzterer der fortlaufenden Controlle des Hauses. In beiden Richtungen kann er keine rechtliche Macht besitzen, die stärker wäre als der Wille des Hauses. Um nun als Richter und Executivorgan der Volksvertretung vollständig unparteiisch sein zu können, mufs der Vorsitzende einer parlamentarischen Körperschaft sozusagen mit seinem eigenen Willen aus dem parlamentarischen Kräftespiel vollständig ausgeschaltet sein. Obgleich Abgeord-

---

dafs die meisten Mängel des englischen Parlamentsrechtes in diesem Betracht durch die Praxis längst unwirksam gemacht wurden.

neter, darf er die Rechte eines solchen, nämlich an der Debatte teilzunehmen, Partei zu ergreifen und abzustimmen, nicht mehr ausüben. Denn nur der kann Richter sein, der eben durch sein ganzes Verhalten über jeden Verdacht der Parteinahme erhoben ist.

Es bedarf kaum der Bemerkung, dafs Bentham diese Theorie vom parlamentarischen Präsidium auf Grund kritischer Betrachtung der Stellung des Speaker gewonnen hat. „Fast alle diese Regeln", sagt Bentham, „werden von den Nationen bisher nicht befolgt. Das englische System nähert sich ihnen zwar am meisten, aber weicht in einem essentiellen Punkte ab: es gestattet nämlich dem Präsidenten, zu debattieren und abzustimmen" [1]. Die Entwicklung der englischen Praxis hat, wie wir wissen, alsbald auch in diesem Punkte Benthams Theorie Genüge geleistet. Der Speaker ist seit mehr als zwei Menschenaltern tatsächlich die persönliche Verkörperung der parlamentarischen Unparteilichkeit geworden.

Hinsichtlich der Formen des Parlamentsverfahrens selbst läfst sich als drittes Grundprinzip der Benthamschen Theorie feststellen: die Forderung nach genauer äufserlicher und innerer Trennung der verschiedenen Stadien parlamentarischer Willensbildung und strenger Aufrechterhaltung der bestimmten, logisch gegebenen Reihenfolge derselben. Antrag (Proposition), Debatte als Vehikel der Meinungsäufserung und ebenso die Abstimmung müssen jederzeit auch äufserlich und formell mit aller Schärfe auseinandergehalten werden. Aber sie müssen auch einander strenge folgen und müssen durch ein weiteres Folgeprinzip beherrscht werden, nämlich das der jederzeitigen Wahrung der sachlichen Einheit und Geschlossenheit des parlamentarischen Tuns. Nur immer über eine Sache kann vernunftgemäfs eine Debatte geführt, der Wille des Hauses erklärt werden. Ebenso wie Vermischung der einzelnen Stadien der Willensbildung ist Untereinandermischung verschiedener Gegenstände der Debatte strenge ausgeschlossen [2]. Die von Bentham aufgestellten praktischen Forderungen, wie Schriftlichkeit aller Anträge und

[1] Ebenso erscheint Bentham das Casting Vote des Speaker an Stelle des Loses bei Stimmengleichheit als ein Fehler.

[2] Sehr interessant sind die detaillierten Ausführungen, die Bentham über die Praxis der französischen Provinzialversammlungen gibt sowie

Amendements, bestimmte Art der Textierung und Paragraphierung von Gesetzen, sind nur logische Consequenzen aus diesem Hauptprinzip.

Als viertes Fundamentalprinzip stellt Benthams Theorie ausdrücklich das Postulat der vollen Redefreiheit auf und zwar hat Bentham diesen Begriff in merkwürdiger Weise dahin erweitert, dafs volle Redefreiheit nur dann vorhanden ist, wenn jedes Mitglied so oft reden könne, als es wolle. Von diesem Gesichtspunkte aus verwirft Bentham alle Arten von äufseren Mitteln zum Zwecke rascherer Function der gesetzgebenden Maschine, Decrets of Urgence ebenso wie das blofse Verbot des mehrmaligen Ergreifens des Wortes durch denselben Abgeordneten in einer und derselben Debatte. Ganz im Gegenteil sei das Prinzip der Redefreiheit, meint Bentham, vollends erst dann gewahrt, wenn durch die Geschäftsordnung innerhalb gewisser Intervalle der Opposition mehrere Gelegenheiten geboten seien, die Debatte zu verlängern.

Die Bildung eines einheitlichen Willens ist jeder parlamentarischen Körperschaft Lebenszweck. Zu diesem Ende ist a priori die Forderung nach vollständiger Übereinstimmung aller Mitglieder der Versammlung theoretisch denkbar. Da aber Einstimmigkeit auch nur einigermafsen gröfserer Körperschaften nach der ganzen Menschennatur nur in sehr seltenen Fällen zu erreichen ist, so erscheint es als gewöhnlicher Gebrauch, der Willenseinigung der Majorität dieselbe Kraft zuzugestehen wie der Gesamtheit. Mit diesem Gedankengang stellt Bentham endlich das Majoritätsprinzip gleichfalls als theoretische Grundlage des Parlamentarismus hin und so natür-

---

über den Verhandlungsgang in den États Généraux von 1789, in denen Abgabe der Meinung (Teilnahme an der Debatte) der Abgabe der Stimmen nachfolgte, statt ihr vorauszugehen. Sehr überzeugend ist auch Benthams Argumentation, dafs diese jeder rationellen Geschäftsordnung widersprechende Praxis eine unwillkürliche Consequenz des starken Einflusses war, den die französischen Juristen des 18. Jahrhunderts auf diese Anfänge des französischen Parlamentsverfahrens genommen haben. In den Gerichten Englands ist ja auch noch immer Regel, dafs der Richter zuerst sein Votum abgibt und dann in längerer Rede dasselbe begründet. Warum aber eine solche Reihenfolge im Falle von Richtersprüchen logisch und praktisch zulässig ist, darüber hat Bentham sich besonders scharfsinnig und klar ausgesprochen; loc. cit. p. 345.

lich erscheint dem grofsen Rationalisten dieses Prinzip, dafs er es nicht für nötig hält, dieses Grundrecht der Mehrheit näher zu bezeichnen oder zu analysieren. „Soweit der Wille der Mehrheit auch von dem allgemeinen Willen entfernt ist, so ist er ihm doch immer näher als der des Gegenteils, der Minorität."

In der vorliegenden Reihe von Hauptprinzipien liegt die ganze Theorie Benthams vom Wesen der Geschäftsordnung und des Parlamentsverfahrens beschlossen. Scheinbar rein aus dem „Begriff vom Wesen politischer Versammlungen" hergeleitet, sind diese Prinzipien im Grunde doch nichts anderes, als eine scharfsinnige Erfassung der wesentlichen Züge des englischen Parlamentarismus in seiner Gestalt vom Ende des 18. Jahrhunderts, wobei der utilitarische Gesichtspunkt gerade noch genügend stark hervortritt, um dem positiven Rechte gegenüber als kritischer Mafsstab zu dienen, um einzelne Irregularitäten des historischen Parlamentsverfahrens Englands als Abweichungen von der allgemein gültigen, rationellen Norm hinzustellen. In dieser, durch Klarheit und Folgerichtigkeit ausgezeichneten theoretischen Gestalt ist denn nun das englische Parlamentsverfahren auf dem Continente zuerst bekannt, von der constitutionellen Doctrin rezipiert und als wichtiger Factor in der Ausbildung der continentalen Verfassungspraxis wirksam geworden.

Zweites Kapitel.

Zur Theorie der Geschäftsordnung.

Hält man sich die im Grunde genommen ausschlaggebende historische Bedingtheit der Benthamschen Theorie der Geschäftsordnung vor Augen, so ist damit auch schon bedeutet, von welchen Gesichtspunkten aus die Aufgabe einer kritischen Erfassung des Problemes parlamentarischer Geschäftsordnung gegenwärtig in Angriff genommen werden mufs. Gewifs sind die soeben aufgestellten Grundprinzipien des Parlamentsverfahrens auch heute noch vollständig gültig: auf die Erfahrungen des damals schon fast durch ein halbes Jahrtausend entwickelten englischen Parlamentarismus gegründet, bringen sie die technischen Erfordernisse der Willensbildung einer gesetzgebenden Körperschaft, des staatlichen Handelns einer legislativen Versammlung begrifflich in vollendeter Weise zum Aus-

druck. Im letzten Grunde beruhen sie eben auf der elementaren Psychologie menschlicher Gemeinschaft im Handeln und auf den elementaren Notwendigkeiten einer Ordnung der Dinge überhaupt[1]. Aber auch hier, wie in allen, das staatliche Leben erklärenden und ordnenden Begriffen, darf die Theorie nicht erstarren, mufs sie hinsichtlich jener Erscheinungen, die historischer Fortbildung unterworfen sind, selbst entwicklungsfähig sein und fortentwickelt werden.

Wenn wir nun die Benthamsche Lehre und damit die Theorie der constitutionellen Doctrin von der Geschäftsordnung in Beziehung setzen mit der Fortbildung — zunächst nur — des englischen Parlamentarismus im Laufe des 19. Jahrhunderts, wie sie hier dargelegt worden ist, so treten alsbald mit voller Klarheit diejenigen Tatsachen hervor, welche anzeigen, in welchen Richtungen das Problem der Geschäftsordnung durch die neuere politische Entwicklung eine Abänderung erfahren hat, in welchen bestimmten Punkten daher die constitutionelle Theorie vom Parlamentsverfahren selbst einer Veränderung und Erweiterung unterzogen werden mufs.

Es sind im Grunde genommen zwei entscheidende Momente, die in der traditionellen Lehre von der Geschäftsordnung keinen Platz gefunden haben und doch sowohl praktisch wie theoretisch längst zur gröfsten Bedeutung gelangt sind. Es ist das einmal die Stellung der Regierung als Trägers der executiven Gewalt zum Parlamente überhaupt und im Gefolge davon die besondere Stellung des Ministeriums zur Führung, Abwicklung und Leitung der Parlamentsgeschäfte. Zweitens tritt hier in Frage die Stellung der Parteien zur Geschäftsordnung und das Problem der Majoritätsherrschaft auf der einen, des Minoritätenschutzes auf der anderen Seite. Diese beiden Fragen sind im Laufe des 19. Jahrhunderts zuerst in England, sodann — das bedarf wohl kaum umständlicher Aus-

[1] Die psychologischen Elemente im Parlamentarismus können bei der geringen Variabilität der psychischen Factoren durch selbst lange Zeiträume der Geschichte bis zu einem gewissen Grade als stabil aufgefafst werden. Allerdings tritt hier als ein, starke Variationen hervorrufendes Moment die Verschiedenheit der Kulturhöhe sowie der nationalen Eigenart, von denen die Wirksamkeit des Parlamentarismus als Ganzen stets in hohem Mafse abhängig erscheint, in Kraft.

führung — mehr oder weniger in den meisten Verfassungsstaaten Europas hervorgetreten, haben sich als ein neues, höchst schwieriges und folgenreiches Problem der gesamten modernen Politik und des constitutionellen Staatsrechtes erwiesen. Ja, man darf vielleicht sagen, dafs dieses Problem, wie es in der Zusammenfassung der beiden vorangestellten Fragen als eine Einheit erscheint, das einzige grofse und neue Problem des formellen Staatsrechtes bedeutet, das sich in der Fortentwicklung des europäischen Verfassungs- und Rechtsstaates in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ausgebildet hat.

Es bedarf keiner weitwendigen Erklärung dafür, dafs die ältere, von Bentham gegebene Theorie der Geschäftsordnung von diesem Problem nichts weifs; denn tatsächlich fehlten zur Zeit der Entstehung jener Theorie die politischen Voraussetzungen dafür so gut wie vollständig. Zwar ist der Prozefs der Ausbildung der parlamentarischen Regierung zu Benthams Zeit schon erheblich vorgeschritten gewesen; aber gerade in die Zeit der politischen Reife Benthams fällt der jahrelange Kampf Georgs III. gegen die whiggistische Oligarchie und die dessen ungeachtet geschaffene Umgestaltung der Verfassung, die dahin ging, den Willen der Krone als selbständigen Factor aus dem Staatsleben vollständig auszumerzen und zu diesem Zwecke an die Stelle wirklicher Diener der Krone ausschliefslich Vertrauensmänner der parlamentarischen Mehrheit zu setzen. Es ist nun merkwürdig, dafs auch Bentham, wie fast alle seine Zeitgenossen, die grofsen Veränderungen, die sich in dem ganzen Wesen des englischen Ministeriums seit 1688 Schritt für Schritt vollzogen hatten, in ihrer wirklichen staatsrechtlichen Bedeutung nicht erkannt hat. Das Verhältnis der Regierung, der Minister, zum House of Commons als dem mafsgebenden Willensfactor in Gesetzgebung und Politik erscheint im „Essay on political Tactics“ nirgends berührt. Daher fehlt auch bei ihm jede dogmatische Erörterung über diese, im 19. Jahrhundert so wichtig gewordene Beziehung. Die politische Technik, mit deren Hilfe die englischen Minister des Ancien Régime parlamentarisch regierten, ist natürlich Bentham wie allen seinen Zeitgenossen klar gewesen: so klar, dafs er das hier für die Zukunft bereit, aber noch verborgen liegende Problem einer neuen, scharf formulierten Technik des

Parlamentarismus gar nicht sah. Der letzte Grund hierfür liegt aber darin, dafs gerade zu Georgs III. Zeit das System parlamentarischer Parteiregierung doch noch nicht so voll ausgereift gewesen ist, dafs seine letzten Consequenzen schon hätten hervortreten können. Denn immer noch erschien Bentham der König als der eigentliche Feind: Georg III., den er als den „Hauptverderber“, den „Corrupter General“, in seinen Pamphleten lebhaft bekämpfte. Ihm gegenüber erschien den Radicalen, zu deren Bahnbrechern Bentham gehörte, das Parlament als das, wenn auch zeitweilig verderbte und irregeleitete Instrument des Volkswillens im Gegensatz zu dem, eigenmächtige Ziele anstrebenden Souverän. Und darum erscheint die Theorie der Geschäftsordnung und des Parlamentsverfahrens als Wissenschaft von der Taktik und den Bedürfnissen einer politischen Körperschaft, die noch immer in Wehr und Waffen steht gegen einen, ihr von aufsen her entgegentretenden Willen. Gewifs ist Georgs III. Zeit auch die classische Zeit der Parteikämpfe der englischen Oligarchie: aber es ist wohl im Laufe dieser Darstellung genügend auf den eigentümlichen Charakter aller dieser Factionen des Parlamentes im Ancien Régime hingewiesen worden. Die soziale Gemeinsamkeit, der starke Patriotismus der regierenden Classe und das ererbte Gefühl für die Verantwortlichkeit der machtgewohnten Classen im Staate sicherten die zweckentsprechende Function der parlamentarischen Maschine, ihren regelmäfsigen, die Erfüllung der staatlichen Pflichten jederzeit sichernden Gang bei der Erledigung der Geschäfte des Hauses.

So erscheint in der Theorie das Recht und die Technik des Parlamentes doch in erster Linie als das in Wirklichkeit historisch gegebene, aus den Geboten und Bedürfnissen körperschaftlicher Tätigkeit psychologisch erst a posteriori construierte System der inneren Ordnung einer Versammlung, deren Grundcharakter der der sozialen und politischen Einheitlichkeit und dementsprechender tradionell gesicherter Willensbildung ist. Nichts ist dafür so bezeichnend, als eine der wenigen Stellen, an denen Bentham von den Parteien spricht. In seinen Auseinandersetzungen über die drei Lesungen verteidigt er dieses Institut des positiven englischen Rechtes und sucht es in rationalistischer Weise dogmatisch festzulegen. Wenn nur

eine Debatte stattfinde, so, meint er, sei die Hitze und Aufregung grofs; wenn aber bekannt sei, dafs der erste Sieg nicht genüge, dafs ein zweiter und dritter Kampf geführt werden müsse, so werden die Kräfte gespart. „Und wenn die Minorität nach und nach ihre endgültige Niederlage herannahen sieht, so unterwirft sie sich ihr mit um so gröfserer Mäfsigung als ihr jede Gelegenheit zum Widerstande bis dahin geboten worden ist“ [1].

Man sieht, wie Bentham sich die Taktik und Denkweise der Parteien dachte. Ihm lag der Gedanke fern, dafs es völlig intransigente Parteien geben könne, die durch die Niederlage nur zu erneuten Angriffen angeeifert werden, bis schliefslich kein Mittel zur Durchsetzung ihres in der Minderheit gebliebenen Willens unversucht gelassen ist. Die gewaltigen Parteigegensätze und religiösen Kämpfe des 17. Jahrhunderts waren, als Bentham schrieb, längst verblafst und neue wirkliche Parteiungen im Sinne tiefgreifender, umfassender Scheidung ganzer Classen oder Schichten der Nation waren nicht vorhanden. So fehlte die Voraussetzung, die den politischen Kampf zu jenem äufsersten Grade der Schärfe steigert, in der, wie die Ereignisse des 19. Jahrhunderts zuerst in Grofsbritannien gezeigt haben, die Ordnung und die Formen des Parlamentes selbst zugleich Werkzeug und Object des Kampfes werden. Die Parteien sind trotz ihres Dissenses in einzelnen Fragen von der gleichen und gleich starken Staatsgesinnung erfüllt. Der periodisch eintretende, im 19. Jahrhundert mit der Regelmäfsigkeit der Pendelschwingung verglichene Wechsel in der Mehrheit der Parteien und damit in der Regierung benimmt dem jeweiligen Obsiegen der herrschenden Mehrheit den Stachel der Hoffnungslosigkeit für die Opposition. Nicht minder wirkt die gesellschaftliche Gleichheit beider Parteien dahin, dafs die Herrschaft einer Partei niemals die willenlose Unterwerfung der Minderheit unter das Gebot der Regierung im ganzen Bereiche des staatlichen Lebens bedeutet. Die durch Jahrhunderte ungestört erhaltene Selbstregierung in der Localverwaltung von Stadt und Land scheidet fast die ganze innere Verwaltung aus dem Wirkungsbereiche der Majorität vollständig aus, zum

[1] Bentham, Works, II. p. 361.

grofsen Unterschiede von den parlamentarisch regierten Staaten des Festlandes mit zentralistischer Verwaltungsorganisation. Endlich besteht bei der geschilderten Art der Parteiregierung nur in sehr seltenen Fällen für die Majorität das Bedürfnis einer unbedingten Durchsetzung ihres Willens um jeden Preis. Die ganze Atmosphäre der Connivenz im englischen Parteileben in betreff aller Fragen, die die laufenden Bedürfnisse des staatlichen Lebens betreffen, begrenzt die Notwendigkeit einer solchen Taktik à outrance von vornherein auf wenige kritische Momente der Politik. Überdies ist das Gefühl für den gesamtstaatlichen Nutzen, den eine zähe und kräftige Opposition in der Regel mit sich bringt, eine den Engländern seit Jahrhunderten in Fleisch und Blut übergegangene Erfahrung. Man hat nur zu oft gesehen, wie solcher Widerstand der Minorität, nachdrücklich fortgeführt, das ganze Land zur Teilnahme am politischen Leben immer wieder aufrüttelte, wie dadurch die ganze betreffende Frage in die Tiefe und Breite zur Discussion gelangte, infolgedessen voreilige Mafsregeln oft verhütet wurden und Vorschläge zu grofsen Änderungen der Rechtsordnung meist nur in compromifsartiger Weise modifiziert zur Durchführung gelangt sind.

Aus diesem Gefühl und diesen Erfahrungen heraus ist der Geschäftsordnung jenes charakteristische Merkmal erwachsen, das seinen Ausdruck findet in dem aufserordentlich starken Betonen des Minoritätenschutzes. Es ist von Interesse, hier die Worte anzuführen, mit denen noch um die Mitte des 19. Jahrhunderts ein vielerfahrener liberaler Staatsmann Englands diese Anschauungen bespricht. Bei der Erörterung der notwendigen Gegengewichte gegen die Gefahren des Majoritätsprinzipes sagt Cornewall Lewis: „Ein anderes Gegengewicht gegen die Majorität einer beratenden Versammlung wird aus den Formen ihres Verfahrens gewonnen. Diese Formen sind ganz allgemein so ausgestaltet, dafs sie der Minorität die Kraft verleihen, ihre Einwendungen sowohl gegen das Prinzip wie gegen die Einzelheiten jeder der Versammlung zur Annahme vorgelegten Mafsregel gehörig vorzubringen und den Fortschritt der Beratung durch feindliche Kritik sowie durch die Einbringung von Amendments zu verlangsamen. Die Formen des House of Commons sind zugestandenermafsen mit dem Be-

streben ersonnen worden, die Minoritäten zu schützen, und sie sind in dieser Hinsicht so wirksam, dafs sie den Willen der grofsen Mehrheit des Hauses zu lähmen imstande sind, indem sie einigen wenigen Abgeordneten es ermöglichen, wenigstens für eine Zeit lang eine von der Majorität angestrebte Mafsregel zu hemmen"[1].

Dieses ganze System politischer Taktik mufs sich natürlich ändern, sobald seine Hauptvoraussetzung sich ändert: die Natur der englischen Parteien und damit auch die Stellung der parlamentarischen Regierung im Unterhause. Wir wissen, dafs die Bildung einer geschlossenen intransigenten irischen Homerule-Partei diese Änderung tatsächlich bedeutete. Ehe aber noch dieser epochale Augenblick eintrat, sind, wie wir wissen, die Consequenzen aus der längst veränderten Stellung der Regierung zum Hause auch für die Geschäftsordnung gezogen worden. Das völlige und endgültige Durchdringen des Systems strengster parlamentarischer Parteiregierung, zu einer Zeit erfolgt, da trotz Erweiterung des Wahlrechtes die alten historischen Parteien Englands noch immer sehr viel von ihrem alten Charakter bewahrt hatten, brachte es mit sich, dafs nunmehr das parlamentarische Ministerium auch bereitwillig als Leiter des Hauses, als bestimmender Wille für die Abwicklung und Ordnung seiner Geschäfte angesehen ward. Die Geschäftsordnung wird langsam immer mehr den Bedürfnissen der Regierung dienstbar gemacht. Die Zeit und die Kräfte des Unterhauses erscheinen jetzt in der allgemeinen Auffassung immer mehr als Zeit und Kräfte der Staats- und Reichsregierung. Das ist der wesentliche Inhalt der Reformen im Verfahren von 1832—1878. Langsam geht diese Änderung vor sich und sie greift keineswegs so tief, dafs sie das politische Grundprinzip der englischen Geschäftsordnung, den weiten der Minorität gelassenen Spielraum, eingeschränkt hätte. Was der Regierung an Einflufs auf die Führung der parlamentarischen Geschäfte zuwuchs, war im wesentlichen der Initiative, den Befugnissen der Private Members beider Parteien genommen. Die Geschäftsordnung begann, ein wirksames Mittel

[1] Cornewall Lewis, The Influence of Authority in Matters of Opinion, p. 150.

des Regierens, ein Arbeitswerkzeug des Ministerums zu werden. Aber noch immer unter den historisch gegebenen Bedingungen der Connivenz und des gegenseitigen „Fair Play“ der Parteien.

Der Einbruch der Obstruction hat nun zunächst genötigt, die Geschäftsordnung aus einem Behelf parlamentarischer Parteiregierung durch eine die ganze Nation repräsentierende, herrschende Classe von gleichartiger Staatsgesinnung aller ihrer einzelnen Gruppen abermals zu einem Machtmittel zu gestalten. Aber diesmal stand der Feind nicht aufserhalb, sondern innerhalb des Parlamentes selbst. Die Iren leugnen den Rechtsbestand des Reiches und demzufolge das Existenzrecht des Reichsparlamentes selbst. So erfolgt die Umbildung der Geschäftsordnung unter dem Drucke der politischen Verhältnisse zu einem Zwangsinstrumente gegen den wider seinen Willen in der Union, im Parlamente festgehaltenen Feind.

Damit ist aber der grofse Anstofs zu einer weiteren Veränderung der Geschäftsordnung gegeben, die wir oben im einzelnen kennen gelernt haben. Gewifs wird die Obstruction der Iren niedergeworfen, aber der Geist der Obstruction wirkt noch lange nach. Und gleichzeitig erwächst aus der unablässig zunehmenden Fülle der Parlamentsgeschäfte, aus der in allen Formen des parlamentarischen Handelns sich ausdrückenden, immer regeren Teilnahme einer grofsen Zahl von Abgeordneten am parlamentarischen Tun, eine Art von unpolitischer Obstruction, eine unleugbare organische Behinderung in der parlamentarischen Erledigung der Staatsangelegenheiten. Diese führt zunächst dazu, dafs der Regierung noch mehr Verfügungsrecht über Zeit und Reihung der Parlamentsgeschäfte gegeben wird. Aber dadurch werden die Schwierigkeiten nur gemindert, keineswegs behoben. Auch läfst sich nicht verkennen, dafs seit dem grofsen Homerule-Kampfe eine dauernde, bald schwächer, bald stärker fühlbare Verschärfung der englischen Parteigegensätze sich zeigt. Die Südafrikapolitik der imperialistischen Partei, die halb religions-politischen Kämpfe um die Volksschulgesetzgebung, das Wiedererwachen der agrarischen Strömung, endlich in jüngster Zeit die durch Joseph Chamberlains imperialistische Zollpolitik hervorgerufene, die ganze Nation aufrüttelnde Discussion, nicht zuletzt auch die lange

Dauer des conservativen Parteiregimes: alles das hat den Geist des Widerstandes gegen die Majorität erheblich verstärkt, auf der anderen Seite aber diese dazu angetrieben, von ihrer Macht den vollsten Gebrauch zu machen.

Aus diesem politischen Milieu hat sich denn die jüngste Reform der Geschäftsordnung herausgebildet. Sie ist, wie oben gezeigt wurde, als die äufserste Consequenz anzusehen, welche die englischen Parteien aus dem ehernen Bestande des Systems der parlamentarischen Regierung gezogen haben. Sie ist gleichzeitig ein unvermeidliches Schutzmittel zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit dieses Systemes. Nur so kann und darf sie verstanden werden. Auf diese Weise ist die Geschäftsordnung zu einem, heute als unerläfslich anzusehenden Werkzeug des Regierens überhaupt geworden. War die Reform der achtziger Jahre zweifellos nur gegen den irischen Feind im Hause gerichtet gewesen, so ist längst seither die Ausnützung der Cloture, die Anwendung der parlamentarischen „Guillotine", kurz des ganzen Arsenals einer ungeduldigen Majorität auch zur Durchsetzung rein englischer, parteimäfsig scharf bestrittener Mafsregeln in fortwährende Anwendung gekommen. Darin liegt ausgesprochen das Eingeständnis der rein technischen Notwendigkeit dieses neuartigen Parlamentsverfahrens gegenüber der Überlastung jedes Parlamentes eines modernen Grofsstaates, gegenüber der kräftezersplitternden Wirkung des modernen, von den unendlich divergierenden sozialen und wirtschaftlichen Interessen zersetzten Parteilebens.

Fassen wir nun das Ergebnis dieser Rückschau nochmals zusammen, so lassen sich daraus einige wichtige Folgerungen für die theoretische Erkenntnis des hier vorliegenden Problems gewinnen. Die politische Entwicklung der neueren Zeit hat zuerst in England — dann auch in fast allen anderen Verfassungsstaaten Europas — die conventionelle Grundlage des Parlamentarismus aufgedeckt. Diese Conventionen aber finden vor allem ihren Ausdruck in den Formen des parlamentarischen Handelns, in den der Taktik des Parteikampfes durch die Geschäftsordnung gezogenen unüberschreitbaren Grenzen und in dem ungeschriebenen Gesetze der billigen Handhabung der Geschäftsordnung durch alle am parlamentarischen Leben beteiligten Factoren. Es hat sich ferner gezeigt, dafs die Ein-

haltung dieser Conventionen zwar sicherlich in einem gewissen Grade abhängt von dem sozialen Charakter des politischen Personals der Parlamente; aber weit wichtiger ist die Erkenntnis, dafs die Existenzbedingungen für die Wirksamkeit dieser Conventionen und damit für die Wirksamkeit des ganzen Wesens parlamentarischer Regierung die Anerkennung der staatsrechtlichen Grundlage ist, auf der der Staat und das Parlament beruhen. Parteien intransigenter Natur, die den gegebenen Staatsverband an und für sich leugnen, oder die etwa Unterwerfung des Staates unter die Kirche vertreten, ferner solche, die die bestehende Gesellschaft überhaupt verneinen, endlich Parteien, die ein an Kraft und Tiefe nur mit dem religiösen Bewufstsein vergleichbares Prinzip, nämlich das Nationalitätsprinzip, als Lebensgesetz haben, stehen — vielleicht lange Zeit unbewufst, aber immer doch latent — in unversöhnlichem Conflicte mit den Conventionen des Parlamentarismus, ohne die er eben nicht bestehen kann, zumindest nicht in dem durch die jeweilige Staatsverfassung gegebenen Staatsganzen. Die Obstruction heifst nichts anderes, als im letzten Grunde Leugnung des bestehenden Staatsrechtes eines Landes, zugespitzt zur Leugnung der Existenzberechtigung des Parlamentes und ausgedrückt durch den bewufsten Mifsbrauch der Formen und Grundsätze des Verfahrens, die eben eine Lebensbedingung sind für die Wirksamkeit des Parlamentes. Denn nur innerhalb dieser Vorschriften, Conventionen und Formen ist parlamentarische Arbeit möglich und damit ist gleichsam erst der zur Erhaltung des parlamentarischen Organismus notwendige gleichmäfsige politische Stoffwechsel gesichert. Es ist kein Zufall, dafs das Eindringen des Nationalitätsprinzipes in die britische Staatsverfassung die Obstruction gezeitigt hat. Wenn wir rings in Europa umhersehen, so sind es fast durchweg Kämpfe von Nationalitäten, Kämpfe gegen bestehende Staatszusammenhänge, die die gleiche Erscheinung allerwärts hervorgerufen haben.

Wo politische Gegensätze von solcher Kraft auftauchen, dafs sie das Staatsbewufstsein des Einzelnen aufzuheben drohen, weil seine politische Gesinnung aus noch tiefer und fester wurzelnden Anschauungen hervordringt, wie z. B. aus dem religiösen Gefühl, aus dem Nationalitätsbewufstsein, in Zukunft vielleicht

aus dem Verlangen nach sozialer und ökonomischer Gleichheit: da beginnt mit Naturnotwendigkeit die dem ganzen Parlamentarismus als primäre Grundlage dienende Convention des Majoritätsprinzipes ihre moralische Kraft zu verlieren. Damit verliert aber auch in völlig gleichem Mafse das Prinzip des Schutzes der Minorität seinen Halt. Beides jedoch bedeutet nichts anderes als den Zusammenbruch der ganzen auf Connivenz und einheitlichem Staatsbewufstsein aufgebauten Gedankenwelt der parlamentarischen Repräsentativverfassung. die in den Prinzipien und Formen des Parlamentsverfahrens gewissermafsen ihren aufs höchste verfeinerten, sublimierten Ausdruck findet.

Von diesem Gesichtspunkte aus wird die eigentümliche Bedeutung der Geschäftsordnung einer Volksvertretung in allgemeiner staatsrechtlicher und politischer Hinsicht klar. Sie ist gleichsam das politische Manometer, das die Kräftespannung in der parlamentarischen Maschine und damit im ganzen Staatsorganismus anzeigt. Sobald eines oder mehrere der grofsen Grundprinzipien, die wir als den theoretischen Inhalt des Parlamentsverfahrens erkannt haben, gefährdet oder tatsächlich beiseite gesetzt werden. sobald etwa die Gleichberechtigung aller Abgeordneten oder die Öffentlichkeit der Verhandlungen, die Redefreiheit oder das Majoritätsprinzip von einem der Factoren des parlamentarischen Lebens bewufst angegriffen wird, ist dadurch gleichsam automatisch die Aufmerksamkeit auf schwere innere Gebrechen des Staatsganzen gelenkt. Diese Beobachtung, wie sie die politische Geschichte des 19. Jahrhunderts vielfach lehrt, führt zu wichtiger theoretischer Erkenntnis des rein rechtlichen Charakters der Geschäftsordnung eines Parlamentes. Fragen wir nach der Stellung, welche die letztere im ganzen System des öffentlichen Rechtes einnimmt, so werden wir vor allem sagen müssen, dafs das Recht des Parlamentsverfahrens nicht einheitlichen Wesens ist. Eine Anzahl seiner Normen und Prinzipien ist nichts anderes als der Ausdruck der Existenz der Repräsentativverfassung überhaupt, der Inbegriff der Voraussetzungen für die Tätigkeit einer zum mindesten an der Ausübung der höchsten staatlichen Function gleichberechtigt teilnehmenden Volksvertretung: diese Normen gehören daher.

theoretisch betrachtet, immer zum Verfassungsrecht, gleichviel ob sie ausdrücklich in die Staatsgrundgesetze aufgenommen sind oder nicht. Hierher gehören die Rechtsprinzipien der Gleichberechtigung aller Abgeordneten, der Redefreiheit, der freien Präsidentenwahl, der Unparteilichkeit des Vorsitzenden, ferner jene Formen und Grundsätze, die bei Vorhandensein des Zweikammersystemes für den Verkehr beider Häuser notwendig sind. Hierher gehört aber auch vor allem des Recht, innerhalb des weiten, durch jene Prinzipien gezogenen Rahmens das Verfahren durch freie autonome Satzung zu regeln.

Damit ist nun auf den zweiten, wesensverschiedenen Bestandteil des Rechtes der Geschäftsordnung hingewiesen: den Inbegriff aller dieser autonomen Satzungen. Dazu bestimmt, die technisch notwendigen Regeln für die parlamentarische Arbeit festzustellen, sind diese Normen und Formen notwendigerweise überall, wo die Volksvertretung als organisches, lebenskräftiges Staatsorgan fungiert, bis zu einem gewissen Grade stets auch ein Behelf zur Regierung, zur regelmäfsigen Erledigung der Lebensbedürfnisse des Staates. Dies ist ihr Hauptzweck: nicht aber wohnt ihnen ein prinzipieller Charakter inne. Denn in dieser Hinsicht bedeuten sie nur die Verwirklichung, Ausführung und Consequenz jener vorgenannten verfassungsrechtlichen Elemente der Geschäftsordnung. Sie können daher in einem geordneten Verfassungsstaate auch nie die Bedeutung staatsrechtlicher Grundsätze haben, sie können in diesem Falle sozusagen nicht als primäres öffentliches Recht, das um seiner selbst willen existiert, angesehen werden. Dieses rein technische Recht des Parlamentsverfahrens ist vielmehr secundäre Rechtsnorm, bestimmtem Zweck entsprechendes Institut, nicht Selbstzweck. Daher wird man auch theoretisch die Forderung erheben müssen, dafs die Abänderung *dieses Teiles der Geschäftsordnung nur an elastische, leicht erfüllbare Bedingungen geknüpft sein soll.*

Allerdings darf man bei dieser theoretischen Erkenntnis nie vergessen, dafs sie in ihrer praktischen Anwendung durchaus von den tatsächlichen politischen Zuständen, von der wirklichen „Verfassung“ eines Staates bedingt ist. Der Parlamentarismus als Recht ist untrennbar verknüpft mit dem Parlamentarismus als politischer, durch historische, nationale und soziale Momente

bestimmten Erscheinung. Wie die ihrem Wesen entsprechende politische Function eines Parlamentes primär, so ist auch secundär die entsprechende Function des Rechtes des Parlamentsverfahrens von jenen Momenten beherrscht, abhängig. Und deshalb ist auch die so wichtige Frage der Abänderung des bestehenden Rechtes der Geschäftsordnung sowie die Frage, was eine solche überhaupt leisten kann, keine theoretisch-staatsrechtliche, sondern eine praktisch-politische Frage.

Wenn wir bei dem oben gewählten Bilde bleiben, müssen wir zunächst sagen: ein Manometer kann an sich falsch construiert oder durch den Gebrauch mangelhaft geworden sein und dann erfüllt es die Aufgabe eines Controllapparates schlecht. Auf unsere Frage angewendet: ein veraltetes oder den theoretischen Grundsätzen jeder parlamentarischen Geschäftsordnung widersprechendes Parlamentsverfahren kann dazu führen, dafs an sich nicht gefährliche Spannungsverhältnisse im politischen Körper mit ungerechtfertigter Heftigkeit oder mit einer in den wirklichen Zuständen nicht begründeten Fülle von politischen Nachteilen permanent wirksam sind. Dann ist die Reform des geschriebenen Rechtes der Geschäftsordnung nicht nur angezeigt, sondern auch gewifs von rasch eintretender Heilwirkung begleitet. Aber der wäre wohl ein unfähiger, ja geradezu verbrecherisch unwissender Mechaniker, der ernstlich glaubte, er könne gefährliche Spannungen des Dampfes, die das Manometer treulich anzeigt, dadurch unschädlich machen, dafs er an dem Controllapparat herumbessert oder ihn gar ganz beseitigt. Das wäre auf unser Problem angewendet, der Staatsmann, der im Falle schwerer im Innern des Staatskörpers wurzelnder Gebrechen und politischer Spannungszustände diese durch eine Reform der parlamentarischen Geschäftsordnung allein zu heilen gedächte, kraft welcher etwa die Opposition in Zukunft überhaupt nicht mehr an die Oberfläche gelangte oder sonstwie der Geist des Parlamentarismus und die Grundgedanken des Parlamentsverfahrens in ihrem innersten Wesen verletzt würden. Und ebenso müssen Parteien und Politiker, welche Mängel der bestehenden Staatsverfassung dadurch bekämpfen, dafs sie die technische Ordnung des parlamentarischen Handelns als Werkzeug — nicht der staatlichen Arbeit — sondern des politischen

Kampfes benützen und diesen Normen dadurch einen politischen Selbstzweck verleihen, den sie ihrem Wesen nach nicht besitzen, sich darüber klar sein, dafs sie gerade damit die um ihrer selbst willen existierenden verfassungsrechtlichen Elemente der Geschäftsordnung verletzen, ja aufheben und vernichten. Allerdings kann, ja häufig wird dies gerade das durch Obstruction erstrebte Ziel sein: die bestehende Verfassung selbst zu bekämpfen. Inwieweit es überhaupt denkbar ist, dafs solche Kämpfe um Sein oder Nichtsein eines Staates oder einer Staatenverbindung in den Formen des Parlamentarismus durchgeführt werden, ist eine Frage, die heute wohl schon aufgeworfen, aber gewifs nicht theoretisch beantwortet werden kann. Nie vermag wissenschaftliche Theorie, immer nur kann und mufs der praktische Staatsmann beurteilen, ob bei einer gegebenen Lage der Dinge der eine oder der andere der Fälle vorliegt: ob eine Reform der Geschäftsordnung der Volksvertretung oder eine Reform der Verfassung des Staates ihm als Aufgabe entgegentritt. Wohl aber kann die klare theoretische Erkenntnis des Problems, das mit dem Parlamentarismus und seinem Formenrecht gegeben ist, eine Erkenntnis, wie sie hier für den classischen Fall Englands in allen Einzelheiten zu vermitteln versucht worden ist, hierbei grofse Dienste leisten: indem sie lehrt, die unerläfslichen Bedingungen für die zweckentsprechende Function parlamentarischer Institutionen überhaupt zu erkennen und damit auch die Grundbedingungen sowie die Grenzen der Wirksamkeit des Parlamentsverfahrens richtig zu verstehen.

Anhang.

I.

Standing Orders Relative to Public Business.

Sittings of the House.

1.—Unless the house otherwise order, the house shall meet every Monday, Tuesday, Wednesday, and Thursday at two of the clock for an afternoon sitting, and at nine of the clock for an evening sitting.

At one of the clock at the evening sitting, the speaker shall adjourn the house without question put, unless a bill originating in committee of ways and means, or unless proceedings made in pursuance of any act of parliament or standing order, or otherwise exempted as hereinafter provided from the operation of this standing order, be then under consideration.

At half-past seven of the clock and at midnight on Mondays, Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, except as aforesaid, and at half-past five of the clock on Fridays, the proceedings on any business then under consideration shall be interrupted; and, if the house be in committee, the chairman shall leave the chair, and make his report to the house; and if a motion has been proposed for the adjournment of the house, or of the debate, or in committee that the chairman do report progress, or do leave the chair, every such dilatory motion shall lapse without question put.

Provided always, that on the interruption of business the closure may be moved; and if moved, or if proceedings under the closure rule be then in progress, the speaker or chairman shall not leave the chair, until the questions consequent thereon and on any further motion, as provided in the rule "closure of debate", have been decided.

After the business under consideration at twelve and half-past five, respectively, has been disposed of, no opposed business shall be taken; and after the business under consideration at half-past seven of the clock has been disposed of, no other business shall be taken.

All business appointed for any sitting, and not disposed of before the termination of the sitting, shall stand over until the next sitting, or

until such other sitting on any day on which the house ordinarily sits as the member in charge of the business may appoint.

A motion may be made by a minister of the Crown at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate, to the following effect: "That the proceedings on any specified business, if under discussion at twelve this night, be not interrupted under the standing order 'sittings of the house'," or to the following effect: That the proceedings on any specified business, if under discussion on the interruption of business at this afternoon's sitting, be resumed and proceeded with, though opposed, after the interruption of business at this evening's sitting.

Provided always, that after any business exempted from the operation of this order is disposed of, the remaining business of the sitting shall be dealt with according to the provisions applicable to business taken after twelve o'clock.

Provided also, that the chairman of ways and means do take the chair as deputy speaker, when requested so to do by Mr. Speaker, without any formal communication to the house; and that Mr. Speaker shall nominate, at the commencement of every session, a panel of not more than five members to act as temporary chairmen of committees, when requested by the chairman of ways and means.

2.—The house shall meet every Friday, at twelve o'clock at noon, for private business, petitions, orders of the day, and notices of motions, and shall continue to sit until six o'clock, unless previously adjourned.

3.—When such business has been disposed of, or at six o'clock precisely, notwithstanding there may be business under discussion, Mr. Speaker shall adjourn the house, without putting any question.

Arrangement of Public Business.

4.—Unless the house otherwise direct—

a) Government business shall have precedence at every sitting except the evening sittings on Tuesday and Wednesday and the sitting on Friday;
b) At the evening sittings of Tuesday and Wednesday notices of motions and public bills, other than government bills, shall have precedence of government business;
c) After Easter government business shall have precedence at the evening sittings of Tuesday;
d) After Whitsuntide, until Michaelmas, government business shall have precedence at all evening sittings, and at all Friday sittings except the sittings on the third and fourth Fridays after Whit Sunday;
e) At the evening sittings at which government business has not precedence notices of motion shall have precedence of the orders of the day;

f) At all afternoon sittings the house will first proceed with petitions, motions for unopposed returns, and leave of absence to members, giving notices of motions, and unopposed private business.

5.—On days on which government business has priority, the government may arrange such government business, whether orders of the day or notices of motions, in such order as they may think fit.

6.—After Whitsuntide, public bills, other than government bills, shall be arranged on the order book so as to give priority to the bills most advanced, and lords' amendments to public bills appointed to be considered shall be placed first, to be followed by third readings, considerations of report, bills in progress in committee, bills appointed for committee, and second readings.

7.—No notice shall be given beyond the period which shall include the four days next following on which notices are entitled to precedence; due allowance being made for any intervening adjournment of the house, and the period being in that case so far extended as to include four notice days falling during the sitting of the house.

Private Business.

8.—No opposed private business shall be set down for the sittings on Friday, or for the evening sittings on Wednesday between Easter and Whitsuntide.

All private business which is set down for Monday, Tuesday, Wednesday, or Thursday, and is not disposed of by fifteen minutes after two of the clock shall, without question put, be postponed until such time as the chairman of ways and means may determine.

Provided that such private business shall always be taken at the beginning of an evening sitting after any motion for the adjournment of the house standing over from an afternoon sitting has been disposed of, and that such postponed business shall be distributed as near as may be proportionately between the sittings on which government business has precedence and the other sittings.

At an evening sitting at which government business has not precedence, no opposed private business other than that then under consideration shall be taken after a quarter past ten of the clock.

Unopposed private business shall have precedence of opposed private business.

Questions.

9.—Notices of questions shall be given by members in writing to the clerk at the table, without reading them vivâ voce in the house, unless the consent of the speaker to any particular question has been previously obtained.

On days when there are two sittings of the house, questions shall be taken at a quarter past two of the clock.

No questions shall be taken after five minutes before three of the clock, except questions which have not been answered in consequence of the absence of the minister to whom they are addressed, and questions which have not appeared on the paper, but which are of an urgent character, and relate either to matters of public importance or to the arrangement of business.

Any member who desires an oral answer to his question may distinguish it by an asterisk, but notice of any such question must appear at latest on the notice paper circulated on the day before that on which an answer is desired.

If any member does not distinguish his question by an asterisk, or if he or any other member deputed by him is not present to ask it, or if it is not reached by five minutes before three of the clock, the minister to whom it is addressed shall cause an answer to be printed and circulated with the votes, unless the member has signified his desire to postpone the question.

Adjournment on Matter of Public Importance.

10.—No motion for the adjournment of the house shall be made until all the questions asked at the commencement of business at the afternoon sitting have been disposed of, and no such motion shall be made before the orders of the day, or notices of motion have been entered upon, except by leave of the house, unless a member rising in his place at an afternoon sitting shall propose to move the adjournment for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance, and not less than forty members shall thereupon rise in their places to support the motion, or unless, if fewer than forty members and not less than ten shall thereupon rise in their places, the house shall, on a division, upon question put forthwith, determine whether such motion shall be made. If the motion is so supported, or the house so determines that it shall be made, it shall stand over until the evening sitting of the same day.

Bringing in Bills and Nominating Select Committees at Commencement of Public Business.

11.—On Tuesdays and Wednesdays, and, if set down by the Government, on Mondays and Thursdays, motions for leave to bring in bills, and for the nomination of select committees, may be set down for consideration at the commencement of public business. If such motions be opposed, Mr. Speaker, after permitting, if he thinks fit, a brief explanatory statement from the member who moves and from the member who opposes any such motion respectively, may, without further debate, put the question thereon, or the question, that the debate be now adjourned.

Orders of the Day.

12.—At the time fixed for the commencement of public business, on days on which orders have precedence of notices of motions, and after the notices of motions have been disposed of, on all other days, Mr. Speaker shall direct the clerk at the table to read the orders of the day, without any question being put.

13.—The orders of the day shall be disposed of in the order in which they stand upon the paper; the right being reserved to His Majesty's ministers of placing government orders or motions at the head of the list, in the rotation in which they are to be taken on the days on which government bills have precedence.

Supply and Ways and Means.

14.—This house will, in future, appoint the committees of supply and ways and means at the commencement of every session, so soon as an address has been agreed to, in answer to His Majesty's speech.

15.—As soon as the committee of supply has been appointed and estimates have been presented, the business of supply shall, until disposed of, be the first order of the day on Thursday, unless the house otherwise order on the motion of a minister of the crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Not more than twenty days, being days before the 5th of August, shall be allotted for the consideration of the annual estimates for the army, navy, and civil services, including votes on account. The days allotted shall not include any day on which the question has to be put that the speaker do leave the chair, or any day on which the business of supply does not stand as first order.

Provided that the days occupied by the consideration of estimates supplementary to those of a previous session or of any vote of credit, or of votes for supplementary or additional estimates presented by the government for war expenditure, or for any new service not included in the ordinary estimates for the year, shall not be included in the computation of the twenty days aforesaid.

Provided also that on motion made after notice, to be decided without amendment or debate, additional time, not exceeding three days, may be allotted for the purposes aforesaid, either before or after the 5th of August.

On a day so allotted, no business other than the business of supply shall be taken before midnight, and no business in committee or proceedings on report of supply shall be taken after midnight, whether a general order for the suspension of the twelve o'clock rule is in force or not, unless the house otherwise order on the motion of a minister of the crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Of the days so allotted, not more than one day in committee shall be allotted to any vote on account, and not more than one sitting to the report of that vote. At midnight on the close of the day on which the committee on that vote is taken, and at the close of the sitting on which the report of that vote is taken, the chairman of committees or the speaker, as the case may be, shall forthwith put every question necessary to dispose of the vote or the report.

At ten of the clock on the last day but one of the days so allotted the chairman shall forthwith put every question necessary to dispose of the vote then under consideration, and shall then forthwith put the question with respect to each class of the civil service estimates that the total amount of the votes outstanding in that class be granted for the services defined in the class, and shall in like manner put severally the questions that the total amounts of the votes outstanding in the estimates for the navy, the army, and the revenue departments be granted for the services defined in those estimates.

At ten of the clock on the last, not being earlier than the twentieth, of the allotted days, the speaker shall forthwith put every question necessary to dispose of the report of the resolution then under consideration, and shall then forthwith put, with respect to each class of the civil service estimates, the question, that the house doth agree with the committee in all the outstanding resolutions reported in respect of that class, and shall then put a like question with respect to all the resolutions outstanding in the estimates for the navy, the army, the revenue departments, and other outstanding resolutions severally.

On the days appointed for concluding the business of supply, the consideration of that business shall not be anticipated by a motion of adjournment, and no dilatory motion shall be moved on proceedings for that business and the business shall not be interrupted under any standing order.

Any additional estimate for any new matter not included in the original estimates for the year, shall be submitted for consideration in the committee of supply on some day not later than two days before the committee is closed.

For the purposes of this order two Fridays shall be deemed equivalent to a single day of two sittings.

16.—The committees of supply and ways and means shall be fixed for Monday, Wednesday, and Thursday, and may also be appointed for any other day on which the house shall meet for despatch of business.

17.—Whenever the committee of supply stands as an order of the day, Mr. Speaker shall leave the chair without putting any question, unless on first going into supply on the army, navy, or civil service estimates respectively, or on any vote of credit, an amendment be moved, or question raised, relating to the estimates proposed to be taken in supply.

Order in the House.

18.—Whenever any member shall have been named by the speaker, or by the chairman of a committee of the whole house, immediately after the commission of the offence of disregarding the authority of the chair, or of abusing the rules of the house by persistently and wilfully obstructing the business of the house, or otherwise, then, if the offence has been committed by such member in the house, the speaker shall forthwith put the question, on a motion being made, no amendment, adjournment, or debate being allowed, "That such member be suspended from the service of the house"; and, if the offence has been committed in a committee of the whole house, the chairman shall forthwith suspend the proceedings of the committee and report the circumstance to the house; and the speaker shall on a motion being made thereupon put the same question, without amendment, adjournment, or debate, as if the offence had been committed in the house itself.

If any member be suspended under this order, his suspension on the first occasion ~~shall continue~~ for one ~~week, on the second occasion for~~ a ~~fortnight, and~~ on ~~the third,~~ or any subsequent ~~occasion, for a month~~.[1]

Provided always, that suspension from the service of the house shall not exempt the member so suspended from serving on any committee for the consideration of a private bill to which he may have been appointed before his suspension.

Provided also, that not more than one member shall be named at the same time, unless several members, present together, have jointly disregarded the authority of the chair.

Provided also, that if any member, or members acting jointly, who have been suspended under this order from the service of the house, shall refuse to obey the direction of the speaker, when severally summoned under the speaker's orders by the serjeant-at-arms to obey such direction, the speaker shall call the attention of the house to the fact that recourse to force is necessary in order to compel obedience to his direction, and the member or members named by him as having refused to obey his direction shall thereupon and without further question put, be suspended from the service of the house during the remainder of the session.

Provided always, that nothing in this resolution shall be taken to deprive the house of the power of proceeding against any member according to ancient usages.

19.—Mr. Speaker or the chairman, after having called the attention of the house, or of the committee, to the conduct of a member, who persists in irrelevance, or tedious repetition either of his own arguments,

---

[1] The words printed in erased type were struck out on the 13th February 1902, but the proceedings on the amendment of the standing order were not resumed after that date.

or of the arguments used by other members in debate, may direct him to discontinue his speech.

20.—Mr. Speaker or the chairman shall order members whose conduct is grossly disorderly to withdraw immediately from the house during the remainder of the day's sitting; and the serjeant-at-arms shall act on such orders as he may receive from the chair in pursuance of this resolution. But if, on any occasion, Mr. Speaker or the chairman deems that his powers under this standing order are inadequate, he may name such member or members in pursuance of the standing order "Order in debate", or he may call upon the house to adjudge upon the conduct of such member or members.

Provided always, that members who are ordered to withdraw under this standing order, or who are suspended from the service of the house under the standing order "Order in debate", shall forthwith withdraw from the precincts of the house, subject, however, in the case of such suspended members, to the proviso in that standing order regarding their service on private bill committees.

21.—In the case of grave disorder arising in the house the speaker may, if he thinks it necessary to do so, adjourn the house without question put, or suspend any sitting for a time to be named by him.

Adjournment and Counting Out.

22.—When a motion is made for the adjournment of a debate, or of the house during any debate, or that the chairman of a committee do report progress, or do leave the chair, the debate thereupon shall be confined to the matter of such motion; and no member, having moved or seconded any such motion, shall be entitled to move, or second, any similar motion during the same debate.

23.—If Mr. Speaker, or the chairman of a committee of the whole house, shall be of opinion that a motion for the adjournment of a debate, or of the house, during any debate, or that the chairman do report progress, or do leave the chair, is an abuse of the rules of the house, he may forthwith put the question thereupon from the chair, or he may decline to propose the question thereupon to the house.

24.—While the committees of supply and ways and means are open, the house, when it meets on Friday, shall, at its rising, stand adjourned until the following Monday, without any question being put, unless the house shall otherwise resolve.

25.—At an evening sitting the house shall not be counted before ten o'clock, but if on a division taken on any business at an evening sitting before ten o'clock it appears that forty members are not present, the business shall stand over until the next sitting of the house, and the next business shall be taken.

Closure of Debate.

26.—After a question has been proposed a member rising in his place may claim to move, "That the question be now put", and, unless it shall appear to the chair that such motion is an abuse of the rules of the house, or an infringement of the rights of the minority, the question, "That the question be now put", shall be put forthwith, and decided without amendment or debate.

When the motion "That the question be now put" has been carried, and the question consequent thereon has been decided, any further motion may be made (the assent of the chair, as aforesaid, not having been withheld) which may be requisite to bring to a decision any question already proposed from the chair; and also if a clause be then under consideration, a motion may be made (the assent of the chair, as aforesaid, not having been withheld), that the question, that certain words of the clause defined in the motion stand part of the clause, or that the clause stand part of, or be added to the bill, be now put. Such motions shall be put forthwith, and decided without amendment or debate.

Provided always, that this rule shall be put in force only when the speaker or the chairman of ways and means is in the chair.

27.—Questions for the closure of debate under standing order „Closure of debate" shall be decided in the affirmative, if when a division be taken, it appears by the numbers declared from the chair, that not less than one hundred members voted in the majority in support of the motion.

Divisions.

28.—So soon as the voices have been taken, the clerk shall turn a two-minute sand-glass, to be kept on the table for that purpose, and the doors shall not be closed until after the lapse of two minutes as indicated by such sand-glass.

29.—The doors shall be closed so soon after the lapse of two minutes as the speaker or the chairman of the committee of the whole house shall think proper to direct.

30.—Mr. Speaker or the chairman, may, after the lapse of two minutes as indicated by the sand-glass, if in his opinion the division is frivolously or vexatiously claimed, take the vote of the house, or committee, by calling upon the members who support, and who challenge his decision, successively to rise in their places; and he shall thereupon, as he thinks fit, either declare the determination of the house or committee, or name tellers for a division. And, in case there is no division, the speaker or chairman shall declare to the house or the committee the number of the minority who had challenged his decision, and their names shall be thereupon taken down in the house, and printed with the lists of divisions.

Public Bills.

31.—When any bill shall be presented by a member, in pursuance of an order of this house, or shall be brought from the Lords, the questions "That this bill be now read a first time", and „That bill be printed", shall be decided without amendment or debate.

A member may, if he thinks fit, after notice, present a bill without an order of the house for its introduction; and when a bill is so presented, the title of the bill shall be read by the clerk at the table, and the bill shall then be deemed to have been read a first time, and shall be printed.

32.—When a bill or other matter (except supply or ways and means) has been partly considered in committee, and the chairman has been directed to report progress, and ask leave to sit again, and the house shall have ordered that the committee shall sit again on a particular day, the speaker shall, when the order for the committee has been read forthwith leave the chair without putting any question, and the house shall thereupon resolve itself into such committee.

33.—Bills which may be fixed for consideration in committee on the same day, whether in progress or otherwise, may be referred together to a committee of the whole house, which may consider on the same day all the bills so referred to it, without the chairman leaving the chair on each separate bill; provided that, with respect to any bill not in progress, if any member shall object to its consideration in committee, together with other bills, the order of the day for the committee on such bill shall be postponed.

34.—It shall be an instruction to all committees of the whole house to which bills may be committed, that they have power to make such amendments therein as they shall think fit, provided they be relevant to the subject-matter of the bill; but that if any such amendments shall not be within the title of the bill, they do amend the title accordingly, and do report the same specially to the house.

35.—In committee on a bill, the preamble shall stand postponed until after the consideration of the clauses, without question put.

36.—The questions for reading a bill a first and second time in a committee of the whole house shall be discontinued.

37.—In going through a bill no questions shall be put for the filling up words already printed in *italics*, and commonly called blanks, unless exception be taken thereto; and if no alterations have been made in the words so printed in *italics*, the bill shall be reported without amendments, unless other amendments have been made thereto.

38.—On a clause being offered in the committee on the bill, or on the consideration of report of a bill, Mr. Speaker or the chairman shall desire the member to bring up the same, whereupon it shall be read a

first time without question put, but no clause shall be offered on consideration of report without notice.

39.—At the close of the proceedings of a committee of the whole house on a bill, the chairman shall report the bill forthwith to the house, and when amendments shall have been made thereto, the same shall be received, without debate, and a time appointed for taking the same into consideration.

40.—When the order of the day for the consideration of a bill, as amended in the committee of the whole house, has been read, the house shall proceed to consider the same without question put, unless the member in charge thereof shall desire to postpone its consideration, or a motion shall be made to re-commit the bill.

41.—Upon the report stage of any bill no amendment may be proposed which could not have been proposed in committee without an instruction from the house.

42.—No amendments, not being merely verbal, shall be made to any bill on the third reading.

43.—Lords' amendments to public bills shall be appointed to be considered on a future day, unless the house shall order them to be considered forthwith.

44.—With respect to any bill brought to this house from the House of Lords, or returned by the House of Lords to this house, with amendments, whereby any pecuniary penalty, forfeiture, or fee shall be authorized, imposed, appropriated, regulated, varied, or extinguished, this house will not insist on its ancient and undoubted privileges in the following cases:—

1. When the object of such pecuniary penalty or forfeiture is to secure the execution of the act, or the punishment or prevention of offences.
2. Where such fees are imposed in respect of benefit taken or service rendered under the act, and in order to the execution of the act, and are not made payable into the treasury or exchequer, or in aid of the public revenue, and do not form the ground of public accounting by the parties receiving the same, either in respect of deficit or surplus.
3. When such bill shall be a private bill for a local or personal act.

45.—The precise duration of every temporary law shall be expressed in a distinct clause at the end of the bill.

Standing Committees.

46.—The resolutions of the house of the 1st December 1882 relating to the constitution and proceedings of standing committees for the con-

sideration of bills relating to law, and courts of justice, and legal procedure, and to trade, shipping, and manufactures, shall be revived, and trade shall include agriculture and fishing.

47.—Two standing committees shall be appointed for the consideration of all bills relating to law and courts of justice and legal procedure, and to trade, shipping, and manufactures, which may by order of the house in each case, be committed to them; and the procedure in such committees shall be the same as in a select committee, unless the house shall otherwise order: provided, that strangers shall be admitted, except when the committee shall order them to withdraw; and the said committees shall not sit, after a quarter past two of the o'clock, whilst the house is sitting, without the order of the house: provided also, that any notice of amendment to any clause in a bill which may be committed to a standing committee, given by any honourable member in the house, shall stand referred to such committee: provided also, that twenty be the quorum of such standing committees.

48.—Each of the said standing committees shall consist of not less than sixty nor more than eighty members, to be nominated by the committee of selection, who shall have regard to the classes of bills committed to such committees, to the composition of the house, and to the qualifications of the members selected; and shall have power to discharge members from time to time, and to appoint others in substitution for those discharged. The committee of selection shall also have power to add not more than fifteen members to a standing committee in respect of any bill referred to it, to serve on the committee during the consideration of such bill.

49.—The committee of selection shall nominate a chairmen's panel to consist of not less than four nor more than six members, of whom three shall be a quorum; and the chairmen's panel shall appoint from among themselves the chairman of each standing committee, and may change the chairman so appointed from time to time.

50.—All bills which shall have been committed to one of the said standing committees shall, when reported to the house, be proceeded with, as if they had been reported from a committee of the whole house: provided only, that all bills reported from a standing committee, whether amended or not, shall be considered on report by the house without question put, unless the member in charge thereof desire to postpone its consideration or a motion be made to re-commit the bill.

Committees of the whole House.

51.—Whenever an order of the day is read for the house to resolve itself into committee (not being a committee to consider a message from the Crown, or the committee of supply, or the committee on the East India revenue accounts), Mr. Speaker shall leave the chair without put-

ting any question, and the house shall thereupon resolve itself into such committee, unless notice of an instruction thereto has been given, when such instruction shall be first disposed of.

52.—When the chairman of a committee has been ordered to make a report to the house, he shall leave the chair without question put.

53.—Every report from a committee of the whole house shall be brought up, without any question being put.

Select Committees.

54.—All committees shall have leave to sit, except while the house is at prayers, during the sitting, and notwithstanding any adjournment of the house.

55.—No select committee shall, without leave of the house, consist of more than fifteen members; such leave shall not be moved for without notice; and in the case of members proposed to be added or substituted, after the first appointment of the committee, the notice shall include the names of the members proposed to be added or substituted.

56.—Every member intending to move for the appointment of a select committee shall endeavour to ascertain previously whether each member proposed to be named by him on such committee will give his attendance thereupon.

57.—Every member intending to move for the appointment of a select committee, shall, one day next before the nomination of such committee, place on the notices the names of the members intended to be proposed by him to be members of such committee.

58.—Lists shall be affixed in some conspicuous place in the committee office and in the lobby of the house of all members serving on each select committee.

59.—To every question asked of a witness under examination in the proceedings of any select committee there shall be prefixed in the minutes of the evidence the name of the member asking such question.

60.—The names of the members present each day on the sitting of any select committee shall be entered on the minutes of evidence, or on the minutes of the proceedings of the committee (as the case may be), and reported to the house on the report of such committee.

61.—In the event of any division taking place in any select committee, the question proposed, the name of the proposer, and the respective votes thereupon of each member present, shall be entered on the minutes of evidence, or on the minutes of the proceedings of the committee (as the case may be), and reported to the house on the report of such committee.

62.—If, at any time during the sitting of a select committee of this house, the quorum of members fixed by the house shall not be present, the clerk of the committee shall call the attention of the chairman to the fact, who shall thereupon suspend the proceedings of the committee until a quorum be present, or adjourn the committee to some future day.

63.—Every select committee having power to send for persons, papers, and records, shall have leave to report their opinion and observations, together with the minutes of evidence taken before them, to the house, and also to make a special report of any matters which they may think fit to bring to the notice of the house.

64.—The serjeant-at-arms attending this house shall, from time to time, when the house is going to prayers, give notice thereof to all committees; and all proceedings of committees, after such notice, are declared to be null and void, unless such committees be otherwise empowered to sit after prayers.

Address in answer to King's Speech.

65.—The stages of committee and report on the address to His Majesty to convey the thanks of the house for His Majesty's most gracious speech to both houses of parliament, at the opening of the session, shall be discontinued.

Public Money.

66.—This house will receive no petition for any sum relating to public service, or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by parliament, unless recommended from the Crown.

67.—This house will not proceed upon any petition, motion, or bill, for granting any money, or for releasing or compounding any sum of money owing, to the Crown, but in a committee of the whole house.

68.—This house will not receive any petition for compounding any sum of money owing to the Crown, upon any branch of the revenue, without a certificate from the proper officer or officers annexed to the said petition, stating the debt, what prosecutions have been made for the recovery of such debt, and setting forth how much the petitioner and his security are able to satisfy thereof.

69.—This house will not proceed upon any motion for an address to the Crown, praying that any money may be issued, or that any expense may be incurred, but in a committee of the whole house.

70.—This house will not receive any petition, or proceed upon any motion for a charge upon the revenues of India, but what is recommended by the Crown.

71.—If any motion be made in the house for any aid, grant, or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by parliament, or for any charge upon the people, the consideration and debate thereof shall not be presently entered upon, but shall be adjourned till such further day as the house shall think fit to appoint, and then it shall be referred to a committee of the whole house before any resolution or vote of the house do pass therein.

Packet and Telegraphic Contracts.

72.— In all contracts extending over a period of years, and creating a public charge, actual or prospective, entered into by the government for the conveyance of mails by sea, or for the purpose of telegraphic communications beyond sea, there should be inserted the condition that the contract shall not be binding until it has been approved of by a resolution of the house.

73.—Every such contract, when executed, shall forthwith, if parliament be then sitting or, if parliament be not then sitting, within fourteen days after it assembles, be laid upon the table of the house, accompanied by a minute of the lords of the treasury, setting forth the grounds on which they have proceeded in authorizing it.

74.—In cases where any such contract requires to be confirmed by act of parliament, the bill for that purpose shall not be introduced and dealt with as a private bill, and power to the government to enter into agreements by which obligations at the public charge shall be undertaken, shall not be given in any private act.

Public Accounts.

75.—There shall be a standing committee, to be designated "the committee of public accounts", for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by parliament to meet the public expenditure, to consist of eleven members, who shall be nominated at the commencement of every session, and of whom five shall be a quorum.

Public Petitions.

76.—Every member offering to present a petition to the house, not being a petition for a private bill, or relating to a private bill before the house, shall confine himself to a statement of the parties from whom it comes, of the number of signatures attached to it, and of the material allegations contained in it, and to the reading of the prayer of such petition.

77.—Every such petition not containing matter in breach of the privileges of this house, and which, according to the rules or usual

practice of this house, can be received, shall be brought to the table by the direction of the speaker, who shall not allow any debate, or any member to speak upon, or in relation to such petition; but it may be read by the clerk at the table, if required.

78.—In the case of such petition complaining of some present personal grievance, for which there may be an urgent necessity for providing an immediate remedy, the matter contained in such petition may be brought into discussion on the presentation thereof.

79.—All other such petitions, after they shall have been ordered to lie on the table, shall be referred to the committee on public petitions, without any question being put; but if any such petition relate to any matter or subject, with respect to which the member presenting it has given notice of a motion, and the said petition has not been ordered to be printed by the committee, such member may, after notice given, move that such petition be printed with the votes.

80.—Subject to the above regulations, petitions against any resolution or bill imposing a tax or duty for the current service of the year shall be henceforth received, and the usage under which the house has refused to entertain such petitions shall be discontinued.

Speaker.

81.—Whenever the house shall be informed by the clerk at the table of the unavoidable absence of Mr. Speaker, the chairman of the committee of ways and means shall perform the duties and exercise the authority of speaker in relation to all proceedings of this house, as deputy speaker, until the next meeting of the house, and so on from day to day, on the like information being given to the house, until the house shall otherwise order; provided that if the house shall adjourn for more than twenty-four hours, the deputy speaker shall continue to perform the duties and exercise the authority of speaker for twenty-four hours only after such adjournment.

At the commencement of every parliament or from time to time, as necessity may arise, the house may appoint a deputy chairman, who shall, whenever the house is informed by the clerk at the table of the unavoidable absence of the chairman of ways and means, be entitled to exercise all the powers vested in the chairman of ways and means, including his powers as deputy speaker.

Members.

82.—No member's name shall be affixed to any seat in the house before the hour of prayers; and the speaker shall give directions to the doorkeepers accordingly.

83.—Any member having secured a seat at prayers shall be entitled to retain the same until the rising of the house.

84.—Members may take and subscribe the oath required by law, at any time during the sitting of the house, before the orders of the day and notices of motions have been entered upon, or after they have been disposed of; but no debate or business shall be interrupted for that purpose.

85.—Every person returned as a member of this house, who may claim to be a person for the time being by law permitted to make a solemn affirmation or declaration instead of taking an oath, shall henceforth (notwithstanding so much of the resolution adopted by this house on the 22nd day of June 1880 as relates to affirmation) be permitted, without question, to make and subscribe a solemn affirmation in the form prescribed by the Parliamentary Oaths Act, 1866, as altered by the Promissory Oaths Act, 1868, subject to any liability by statute.

Witnesses.

86.—Any oath or affirmation taken or made by any witness before the house, or a committee of the whole house, may be administered by the clerk at the table.

87.—Any oath or affirmation taken or made by any witness before a select committee may be administered by the chairman, or by the clerk attending such committee.

Strangers.

88.—The serjeant-at-arms attending this house shall, from time to time, take into his custody any stranger whom he may see, or who may be reported to him to be, in any part of the house or gallery appropriated to the members of this house, and also any stranger who, having been admitted into any other part of the house or gallery, shall misconduct himself, or shall not withdraw when strangers are directed to withdraw, while the house, or any committee of the whole house, is sitting; and no person so taken into custody shall be discharged out of custody, without the special order of the house.

89.—No member of this house shall presume to bring any stranger into any part of the house or gallery appropriated to the members of this house, while the house, or a committee of the whole house, is sitting.

90.—Except when Mr. Speaker or the chairman of a committee of the whole house shall otherwise direct, his order for the withdrawal of strangers during a division shall be understood to apply to strangers occupying seats below the bar and in the front gallery, and shall be enforced by the serjeant-at-arms accordingly.

91.—If at any sitting of the house, or in committee, any member shall take notice that strangers are present, Mr. Speaker, or the chairman (as the case may be), shall forthwith put the question, "That strangers be ordered to withdraw", without permitting any debate or amendment: provided that the speaker, or the chairman, may, whenever he thinks fit, order the withdrawal of strangers from any part of the house.

Letters.

92.—To prevent the intercepting or losing of letters directed to members of this house, the person appointed to bring letters from the General Post Office to this house, or some other person to be appointed by the postmaster general, shall for the future, every day during the session of parliament, Sundays excepted, constantly attend, from ten of the clock in the morning till seven in the afternoon, at the place appointed for the delivery of the said letters, and take care during his stay there, to deliver the same to the several members to whom they shall be directed, or to their known servant or servants, or other persons bringing notes under the hands of the members sending for the same.

93.—The said officer shall, upon his going away, lock up such letters as shall remain undelivered; and no letter shall be delivered but within the hours aforesaid.

94.—The said orders shall be sent to the postmaster general at the commencement of each session.

95.—When any letter or packet directed to this house shall come to Mr. Speaker, he shall open the same; and aquaint the house, at their next sitting, with the contents thereof, if proper to be communicated to this house.

Parliamentary Papers.

96.—If, during the existence of a parliament, papers are commanded to be presented to this house by His Majesty at any time, the delivery of such papers to the librarian of the House of Commons shall be deemed to be for all purposes the presentation of them to this house.

II.

Sessional Orders.

Elections,—*Ordered*, That all members who are returned for two or more places in any part of the United Kingdom do make their election for which of the places they will serve, within one week after it shall appear that there is no question upon the return for that place; and if anything shall come in question touching the return or election of any member, he is to withdraw during the time the matter is in debate; and that all members returned upon double returns do withdraw till their returns are determined.

Resolved, That no peer of realm, except such peers of Ireland as shall for the time being be actually elected, and shall not have declined to serve, for any county, city, or borough of Great Britain, hath any right to give his vote in the election of any member to serve in parliament.

Resolved, That it is a high infringement of the liberties and privileges of the Commons of the United Kingdom for any lord of parliament, or other peer or prelate, not being a peer of Ireland at the time elected, and not having declined to serve for any county, city, or borough of Great Britain, to concern himself in the election of members to serve for the Commons in parliament, except only any peer of Ireland, at such elections in Great Britain respectively where such peer shall appear as a candidate, or by himself, or by any others, be proposed to be elected; or for any lord lieutenant or governor of any county to avail himself of any authority derived from his commission, to influence the election of any member to serve for the Commons in parliament.

Resolved, That if it shall appear that any person hath been elected or returned a member of this house, or endeavoured so to be, by bribery, or any other corrupt practices, this house will proceed with the utmost severity against all such persons as shall have been wilfully concerned in such bribery or other corrupt practices.

Witnesses,—*Resolved*, That if it shall appear that any person hath been tampering with any witness, in respect of his evidence to be given to this house, or any committee thereof, or directly or indirectly hath endeavoured to deter or hinder any person from appearing or giving evidence, the same is declared to be a high crime or misdemeanour; and this house will proceed with the utmost severity against such offender.

Resolved, That if it shall appear that any person hath given false evidence in any case before this house, or any committee thereof, this house will proceed whith the utmost severity against such offender.

Metropolitan Police,—*Ordered,* That the commissioners of the police of the metropolis do take care that, during the session of parliament, the passages through the streets leading to this house be kept free and open, and that no obstruction be permitted to hinder the passage of members to and from this house, and that no disorder be allowed in Westminster Hall, or in the passages leading to this house, during the sitting of parliament, and that there be no annoyance therein or thereabouts; and that the serjeant-at-arms attending this house do communicate this order to the commissioner aforesaid.

Votes and Proceedings,—*Ordered*, That the votes and proceedings of this house be printed being first perused by Mr. Speaker; and that he do appoint the printing thereof; and that no person but such as he shall appoint to presume to print the same.

Privileges,—*Ordered*, That a committee of privileges be appointed.

Journal,—*Ordered*, That the journal of this house, from the end of the last session to the end of the present session, with an index thereto, be printed.

Ordered, That 500 copies of the said journal and index be printed by the appointment and under the direction of * * * * the clerk of this house.

Ordered, That the said journal and index be printed by such person as shall be licensed by Mr. Speaker, and that no other person do presume to print the same.

Ballot for Bills and Motions,—*Ordered,* That no bills, other than government bills, be introduced in anticipation of the ballot, and that all members who desire to ballot, whether for bills, or for motions for Tuesday February, and Tuesday February, and Wednesday February, do hand in their names at the table during the sitting of the house on the first or second day of the session, and that a copy of such notices be handed in at the latest during the sitting of the house on the third day of the session.

That the ballot for the precedence of the said bills and motions be taken on the third day on which the House sits at a convenient time and place, to be appointed by Mr. Speaker, and that the presentation of bills on the fourth sitting day be taken as soon after twelve o'clock as Mr. Speaker may deem convenient.

Standing Orders,—*Ordered*, That the select committee on standing orders do consist of thirteen members:— * * * * were accordingly *nominated* members of the committee.

Selection,—*Ordered,* That the committee of selection do consist of * * * * and the chairman of the select committee on standing orders.

Supply,—*Resolved,* That this house will on * * * * next, resolve itself into a committee to consider of the supply to be granted to His Majesty.

Ordered, That the several estimates presented to this house in the present session be referred to the committee of supply.

House of Commons (Kitchen and Refreshment Rooms),—*Ordered*, That a select committee be appointed to control the arrangements for the kitchen and refreshment rooms in the department of the serjeant-at-arms attending this house.

Ordered, That the committee do consist of seventeen members.

The committee was accordingly *nominated* of,— * * * *

Ordered, That the committee have power to send for persons, papers, and records.

Ordered, That three be the quorum.

Public Petitions,—*Ordered*, That a select committee be appointed, to whom shall be referred all petitions presented to the house, with the exception of such as relate to private bills; and that such committee do classify and prepare abstracts of the same, in such form and manner as shall appear to them best suited to convey to the house all requisite information respecting their contents, and do report the same from time to time to the house; and that the reports of the committee do set forth the number of signatures to each petition only in respect to those signatures to which addresses are affixed:—And that such committee have power to direct the printing *in extenso* of such petitions, or of such parts of petitions, as shall appear to require it:—And that such committee have power to report their opinion and observations thereupon to the house.

The committee was accordingly *nominated* of,— * * * *

Ordered, That three be the quorum.

Public Accounts,—*Ordered*, That the committee of public accounts do consist of fifteen members. (Committee nominated.)

Standing Committees,—*Ordered*, That all standing committees have leave to print and circulate with the votes the minutes of their proceedings and any amended clauses of bills committed to them.

Police and Sanitary Committee,—*Ordered*, That the committee of selection do nominate a committee not exceeding eleven members, to be called the police and sanitary committee, to whom shall be committed all private bills promoted by municipal and other local authorities by which it is proposed to create powers relating to police or sanitary regulations in conflict with, deviation from, or excess of the provisions of the general law.

Ordered, That standing orders 150 and 173A apply to all such bills.

Ordered, That the committee have power to send for persons, papers, and records.

Ordered, That four be the quorum of the committee.

Ordered, That if the committee shall report to the committee of selection that any clauses of any bill referred to them (other than clauses containing police and sanitary regulations) are such as, having regard

to the terms of reference, it is not in their opinion necessary or advisable for them to deal with, the committee of selection shall thereupon refer the bill to a select committee, who shall consider those clauses and so much of the preamble of the bill as relates thereto, and shall determine the expenditure (if any) to be authorised in respect of the parts of the bill referred to them. That the committee shall deal with the remaining clauses of such bill, and so much of the preamble as relates thereto, and shall determine the period and mode of repayment of any money authorised by the select committee to be borrowed and shall report the whole bill to the house, stating in their report what parts of the bill have been considered by each committee.

Ordered, That the committee have power, if they so determine, to sit as two committees, and in that event to apportion the bills referred to the committee between the two committees, each of which shall have the full powers of, and be subject to the instructions which apply to the undivided committee; and that three be the quorum of each of the two committees.

III.

Die Notstandsgeschäftsordnung des Speaker Brand von 1881.

Rules framed by Mr. Speaker for the Regulation of the Business of the House while the state of Public Business is urgent.

Motions for Adjournment.

1. That no Motion for the Adjournment of the House shall be made except by leave of the House before Orders of the Day or Notices of Motions have been entered upon.

2. That when a Motion is made for the Adjournment of a Debate or of the House during any Debate, the Debate shall be strictly confined to the matter of such Motion.

3. That if during any Debate a Motion be made for the Adjournment of the Debate or of the House Mr. Speaker may decline to put the question thereupon if in his Judgment such Motion is made for the purpose of obstruction, or if he think fit to put such question, he may put it from the Chair forthwith.

4. That no Member having spoken to a Motion for the Adjournment of the Debate or of the House during any Debate, shall be entitled to move or to speak to any similar Motion during the same debate.

Irrelevance or Repetition.

5. That Mr. Speaker may call the attention of the House to continued irrelevance or tedious repetition on the part of a Member; and may direct the Member to discontinue his speech.

Putting the Question.

6. That when it shall appear to Mr. Speaker during any debate, to be the general sense of the House that the question be now put, he may so inform the House; and on a Motion being made „That the question be now put“, Mr. Speaker shall forthwith put such question; and if the same be decided in the affirmative by the majority to 3 of 1 the question previously made shall be forthwith put from the Chair.

House Resolving itself into Committee.

7. That when the order of the day for the Committee on any Bill or other matter declared urgent is read, Mr. Speaker shall forthwith leave the Chair without putting the question on it and the House shall thereupon resolve itself into such Committee.

Consideration of Bills as amended.

8. That on reading the order of the day for the consideration of Bills (declared as urgent) as amended, the House do proceed to consider the same without question put.

Divisions.

9. That when before a Division Mr. Speaker's decision that „the Ayes or Noes have it“ is challenged, Mr. Speaker may call upon the Members challenging it, to rise in their places; and if they do not exceed twenty, he may forthwith declare the determination of the House.

Rules regulating the proceedings of Committee of the whole House upon any Bill or other Matter declared urgent.

Motions to Report Progress etc.

10. That when a Motion is made that the Chairman do Report Progress or do leave the Chair, the debate shall be strictly confined to the matter of such motion.

11. That if a Motion that the Chairman do Report progress or do leave the Chair, the Chairman may decline to put the question thereupon if in his judgment such motion is made for the purpose of obstruction

or if he think fit, to put such question he may put it from the Chair forthwith.

12. That no Member having spoken to a Motion that the Chairman do report progress or do leave the Chair, shall be entitled to move or to speak to any similar motion during the same sitting of the Committee.

Irrelevance or Repetition.

13. That the Chairman may call the attention of the Committee to continued irrelevance or tedious repetition on the part of a Member; and may direct the Member to discontinue his speech.

Member to speak once only.

14. That no Member shall be allowed to speak more than once to the same question; unless the Member in charge of the Bill or any Member who has made a motion or moved an amendment desires to offer explanations.

Preamble postponed.

15. That the preamble of a Bill do stand postponed until after the consideration of the clauses without question put.

Divisions.

16. That when before a Division Mr. Chairman's decision that „the Ayes or Noes have it" is challenged, Mr. Chairman may call upon the Members challenging it, to rise in their places; and if they do not exceed twenty, he may forthwith declare the determination of the Committee.

Questions to be put forthwith.

17. That when by any of the Rules framed by Mr. Speaker a question is to be put from the Chair, forthwith no amendment, adjournment or debate shall be allowed.

Additional Rules framed by Mr. Speaker for the Regulation of the Business of the House while the state of Public Business is urgent.

Order to Committee to report or consideration of Bill to be concluded.

1. That on a Motion being made, after notice, that the Chairman of a Committee upon any Bill declared urgent, do report the same to the House on or before a certain day and hour; or that the consideration of any such Bill as amended, be concluded on or before a certain day and hour the question thereupon shall be forthwith put from the Chair but shall not be decided in the affirmative unless voted by a majority of 3 to 1.

Consideration of a Bill as amended.

2. That when the House has ordered that the Consideration of a Bill as amended be concluded on or before a certain day and hour the several new clauses and amendments shall be put forthwith after the Member who has moved any new clause or amendment and a Member in charge of the Bill has been heard; or if a Member in charge of the Bill has himself moved a new clause or amendment, after one other Member has been heard thereupon.

Additional Rules regulating the Proceeding of a Committee of the whole House upon any Bill or other matter declared urgent.

3. That when the House has ordered, that the Chairman of a Committee on a Bill do report the same on or before a certain day and hour, the several amendments and new clauses not yet disposed of, shall be put forthwith after the Member who has moved any amendment or new clause and a Member in charge of the Bill has been once heard; or if a Member in charge of the Bill has himself moved a new clause or amendment, after one other Member has been heard thereupon; and if the proceedings of the Committee have not been concluded at the appointed hour the Chairman shall leave the Chair and report the Bill to the House

---

IV.

Cloture-Bestimmung in der Fassung der Regierungsvorlage von 1887.

That, at any time after a Question has been proposed a Motion may be made, if the consent of the Chair has been previously obtained, „That the Question be now put". Such Motion shall be put forthwith and decided without Amendment or Debate.

When the Motion „That the Question be now put" has been carried, and the question consequent thereon has been decided, any further Motion may be made (the consent of the Chair having been previously obtained) which may be requisite to bring to a decision any question already proposed from the Chair; and also if a Clause be then under

consideration, a Motion may be made (with the consent of the Chair as aforesaid) that the question, „That the Clause stand part“, or be added to the Bill, be now put. Such Motions shall be put forthwith, and decided without Amendment or Debate.

Provided always, that questions for the closure of Debate shall not be decided in the affirmative, if a division be taken, unless it shall appear by the numbers declared from the Chair, that such Motion was supported by more than two hundred members, or was opposed by less than forty members, and supported by more than one hundred members.

V.

Text der Standing Order 1 in der Fassung von 1888.

Sittings of the House.

Rule regulating the usual Sittings of the House.

1.—[24 February 1888.] That, unless the House otherwise order, the House shall meet every Monday, Tuesday, Thursday and Friday, at Three of the clock, and shall, unless previously adjourned, sit till One of the clock a. m., when the Speaker shall adjourn the House without Question put, unless a Bill originating in Committee of Ways and Means, or unless Proceedings made in pursuance of any Act of Parliament or Standing Order, or otherwise exempted as hereinafter provided from the operation of this Standing Order, be then under consideration.

That at midnight on Mondays, Tuesdays, Thursdays, and Fridays, except as aforesaid, and at half-past Five of the clock on Wednesdays, the proceedings on any business then under consideration shall be interrupted; and, if the House be in Committee, the Chairman shall leave the Chair, and make his report to the House; and if a Motion has been proposed for the Adjournment of the House, or of the Debate, or in Committee „that the Chairman do report Progress“, or „do leave the Chair“, every such dilatory Motion shall lapse without Question put; and the business then under consideration, and any business subsequently appointed, shall be appointed for the next day on which the House shall sit, unless the Speaker ascertains by the preponderance of voices that a Majority of the House desires that such business should be deferred until a later day.

Provided always, That on the interruption of business the Closure may be moved; and if moved, or if proceedings under the Closure Rule be then in progress, the Speaker or Chairman shall not leave the Chair, until the Questions consequent thereon and on any further Motion, as provided in the Rule "Closure of Debate", have been decided.

That after the business under consideration at Twelve, and half-past Five respectively, has been disposed of, no opposed business shall be taken; and the Orders of the Day, not disposed of at the close of the sitting, shall stand for the next day on which the House shall sit.

That a Motion may be made by a Minister of the Crown at the commencement of Public Business, to be decided without Amendment or Debate, to the following effect: "That the proceedings on any specified business if under discussion at Twelve this night, be not interrupted under the Standing Order 'Sittings of the House'."

Provided always, That after any business exempted from the operation of this Resolution is disposed of, the remaining business of the sitting shall be dealt with according to the provisions applicable to business taken after Twelve o'clock.

Provided also, That the Chairman of Ways and Means do take the Chair as Deputy Speaker, when requested so to do by Mr. Speaker, without any formal communication to the House. And that Mr. Speaker do nominate, at the commencement of every Session, a panel of not more than five Membere to act as temporary Chairmen of Committees, when requested by the Chairman of Ways and Means.

VI.

Supply Rule von 1896.

That, so soon as the Committee of Supply has been appointed and Estimates have been presented, the business of Supply shall (until it be disposed of) be the first Order of the Day on Friday, unless the House otherwise order, on the motion of a Minister of the Crown moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Not more than 20 days, being days when the Speaker leaves the Chair for the Committee of Supply without question put, counting from

the first day on which the Speaker so left the Chair under Standing Order No. 56, shall be alloted for the consideration of the Annual Estimates for the Army, Navy, and Civil Services, including Votes on Account, the Business of Supply Standing first Order on every such day.

On the 19th of such alloted days, at 10 o'clock p. m., the Chairman shall proceed to put forthwith every question necessary to dispose of the outstanding Votes in Committee of Supply; and on the 20th of such alloted days the Speaker shall, at 10 o'clock p. m., proceed to put forthwith every Question necessary to complete the outstanding Reports of Supply.

On the days appointed for concluding the Business of Supply, the consideration of such business shall not be anticipated by a Motion of Adjournment under Standing Order No. 17; nor may any dilatory Motion be moved on such proceedings; nor shall they be interrupted under the provisions of any Standing Order relating to the Sittings of the House:

Provided always, that the days occupied by the consideration of Estimates supplementary to those of a previous Session, or of any Vote of Credit, shall not be included in the computation of the 20 days. Provided also, that two Morning Sittings shall be deemed equivalent to one 3 o'clock Sitting; and that, except in the case of a dissolution of Parliament or other emergency, the said 20 days shall be allotted so that the Business of Supply be concluded before 5th of August.

VII.

Entwurf der Geschäftsordnungsreform von 1902.

The New Rules of Procedure.

1. Order in Debate.

Amendment of Standing Order 21:—

That, whenever any member shall have been named by the Speaker, or by the Chairman of a Committee of the whole House, immediately after the commission of the offence of disregarding the authority of the Chair, or of abusing the rules of the House by persistently and wilfully obstructing the business of the House or otherwise, then if the offence has been committed by such member in the House, the Speaker shall forthwith put the question, on a motion being made, no amendment, adjournment, or debate being allowed, "That such member be suspended from the service of the House"; and, if the offence has been committed in a Committee of the whole House, the Chairman shall [on a motion

being made, put the same question in a similar way, and, if the motion is carried, shall] forthwith suspend the proceedings of the Committee and report the circumstance to the House; and the Speaker shall thereupon put the same question, without amendment, adjournment, or debate, as if the offence had been committed in the House itself.

If any member be suspended under this Order, his suspension on the first occasion *in any Session* shall continue *until the expiration of the next twenty days on which the House sits*, on the second occasion *until the expiration of the next forty days on which the House sits*, and on the third, or any subsequent occasion, *until the expiration of the next eighty days on which the House sits, and the number of days of suspension shall be reckoned irrespectively of any prorogation or adjournment.*

If a member is suspended under this Order his suspension shall, notwithstanding the expiration of the days of suspension aforesaid, continue until he has written a letter to the Speaker expressing his sincere regret to the House for the offence for which he has been suspended.

[Provided always that suspension from the service of the House shall not exempt the member so suspended from serving on any committee for the consideration of a private Bill to which he may have been appointed before his suspension.]

Provided [also] that not more than one member shall be named at the same time, unless several members, present together, have jointly disregarded the authority of the Chair.

Provided, also, that if any member or members acting jointly who have been suspended under this Order from the service of the House shall refuse to obey the direction of the Speaker, when severally summoned under the Speaker's orders by the Serjeant-at-Arms to obey such direction, the Speaker shall call the attention of the House to the fact that recourse to force is necessary in order to compel obedience to his direction, and the member or members named by him as having refused to obey his direction shall thereupon, and without further question put, be suspended from the service of the House during the remainder of the Session, *or for the next eighty days on which the House sits in that or any subsequent Session of the same Parliament, whichever period is the longer.*

Provided always that nothing in this resolution shall be taken to deprive the House of the power of proceeding against any member according to ancient usages.

2. Power for Speaker to Adjourn House or Suspend Sitting.

(Proposed New Standing Order.)

The Speaker may, if in the interests of order he thinks it desirable to do so, adjourn the House without question put, or suspend any sitting for a time to be named by him.

3. Sittings of the House.

Amendment of Standing Order 1, *and Proposed Substitute for Standing Orders* 4, 5, 6, 7 *and* 8:—

That, unless the House otherwise order, the House shall meet every Monday, Tuesday, *Wednesday, and* Thursday, at 2 *of the clock for an afternoon sitting, and at* 9 *of the clock for an evening sitting.*

If the business appointed for an afternoon sitting is not disposed of at 8 *of the clock the sitting shall be suspended till nine o'clock.*

At 1 of the clock at the evening sitting the Speaker shall adjourn the House without question put, except in the event of a Bill originating in Committee of Ways and Means, or proceedings made in pursuance of any Act of Parliament or Standing Order, or otherwise exempted as herein-after provided from the operation of this Standing Order, being then under consideration.

That at 7.15 *and* at midnight on Mondays, Tuesdays, *Wednesdays,* and Thursdays, except as aforesaid, and at half-past 5 of the clock on *Fridays,* the proceedings on any business then under consideration shall be interrupted, and, if the House be in Committee, the Chairman shall leave the Chair and make his report to the House, and if a motion has been proposed for the adjournment of the House, or of the debate, or in Committee, that the Chairman do report progress, or do leave the Chair, every such dilatory motion shall lapse without question put.

Provided always that on the interruption of business the closure may be moved, and if moved, or if proceedings under the closure rule be then in progress, the Speaker or Chairman shall not leave the Chair until the questions consequent thereon and on any further motion as provided in the rule "Closure of Debate" have been decided.

Immediately after the interruption of business at an afternoon sitting, questions shall be taken, and no other business shall be taken after questions.

After the interruption of business at an evening sitting, no opposed business shall be taken.

All business appointed for any sitting, and not disposed of before the termination of the sitting, shall stand over until the next sitting, or until such other sitting on any day on which the House ordinarily sits as the member in charge of the business may appoint.

That a motion may be made by a Minister of the Crown at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate, to the following effect: "That the proceedings on any specified business, if under discussion at 12 this night, be not interrupted under the Standing Order 'Sittings of the House'"; *or to the following effect: "That the proceedings on any specified business, if under discussion on the interruption of business at this afternoon's sitting, be resumed and proceeded with after the interruption of business at this evening's sitting."*

Provided always that after any business exempted from the operation of this Order is disposed of, the remaining business of the sitting shall

be dealt with according to the provisions applicable to business taken after midnight.

Provided also that the Chairman of Ways and Means shall take the Chair as Deputy Speaker, when requested so to do by Mr. Speaker, without any formal communication to the House. And Mr. Speaker shall nominate, at the commencement of every session, a panel of not more than five Members to act as temporary Chairmen of Committees when requested by the Chairman of Ways and Means.

4. Amendment of Standing Order 2.

That the House do meet every *Friday* at 12 o'clock at noon for private business, petitions, orders of the day, and notices of motion, and do continue to sit until 6 o'clock unless previously adjourned.

5. Proposed Substitute for Standing Orders 10 and 11.

Unless the House otherwise direct—

a) Government business shall have precedence at every sitting except the evening sittings on Tuesday and Wednesday, and the sitting on Friday;

b) On the evening sittings of Tuesday and Wednesday, notices of motion shall have precedence of Orders of the Day;

c) After Easter Government business shall have precedence at the evening sittings of Tuesday;

d) After Whitsuntide Government business shall have precedence at all evening sittings, and at all Friday sittings except the sittings on the third and fourth Fridays after Whit Sunday.

6. Proposed New Standing Order in lieu of Sessional Order as to Supply.

As soon as the Committee of Supply has been appointed and estimates have been presented, the business of Supply shall, until disposed of, be the first Order of the Day on Thursday, unless the House otherwise order on the motion of a Minister of the Crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Not more than 20 days, being days before the 5th of August, shall be allotted for the consideration of the annual Estimates for the Army, Navy, and Civil Services, including Votes on Account. The days allotted shall not include any day on which the question has to be put that the Speaker do leave the Chair or any day on which the business of Supply does not stand as first order.

Provided that the days occupied by the consideration of estimates supplementary to those of a previous Session or of any Vote of Credit,

or of Votes for Supplementary or Additional Estimates presented by the Government for War Expenditure, shall not be included in the computation of the 20 days aforesaid.

Provided also that on motion made after notice by a Minister of the Crown, to be decided without amendment or debate, additional time, not exceeding three days, may be allotted for the purposes aforesaid, either before or after the 5th of August.

On a day so allotted, no business other than business of Supply shall, except on the last two of the allotted days, be taken before midnight unless it is unopposed, and no business in Committee or proceedings on Report of Supply shall be taken after midnight, whether a general order for the suspension of the 12 o'clock rule is in force or not, unless the House ortherwise order on the motion of a Minister of the Crown, moved at the commencement of public business, to be decided without amendment or debate.

Of the days so allotted, not more than one day in Committee shall be allotted, to any Vote on Account, and not more than one sitting to the Report of that Vote. At midnight on the close of the day on which the Committee on that vote is taken, and at the close of the sitting on which the Report of that Vote is taken, the Chairman of Committees or the Speaker, as the case may be, shall forthwith put every question necessary to dispose of the Vote or the Report.

At 10 of the clock on the last day but one of the days so allotted, the Chairman shall forthwith put every question necessary to dispose of the Vote then under consideration, and shall then forthwith put the question with respect to each class of the Civil Service Estimates that the total amount of the Votes outstanding in that class be granted for the services defined in the class, and shall in like manner put severally the questions that the total amounts of the Votes outstanding in the Estimates for the Navy, the Army, and the Revenue Departments be granted for the services defined in those Estimates.

At 10 of the clock on the last allotted day, the Speaker shall forthwith put every question necessary to dispose of the report of the resolution then under consideration, and shall then forthwith put, with respect to each class of the Civil Service Estimates, the question, That the House doth agree with the Committee in all the outstanding resolutions reported in respect of that class, and shall then put a like question with respect to all the resolutions outstanding in the Estimates for the Navy, the Army, the Revenue Departments, and other outstanding resolutions severally.

On the days appointed for concluding the business of Supply, the consideration of that business shall not be anticipated by a motion of Adjournment, and no dilatory motion shall be moved on proceedings for that business, nor shall the business be interrupted under any Standing Order relating to the sittings of the House.

Any additional Estimate for any new service or matter not included in the original Estimates for the year shall be submitted for consideration in the Committee of Supply on some day not later than two days before the Committee is closed[1].

7. Questions to Members.

Addition to Standing Order 20:—

On days when there are two sittings of the House, questions shall not be taken until after the interruption of business at the afternoon sitting except questions of an urgent nature relating to the order of business.

No questions shall be put by a member after the interruption of business except those of which notice has been given by that member, and any supplementary questions which may be asked in order to obtain a necessary explanation of the answers given. Only one such supplementary question may be asked in respect of any question of which notice has been given, and that only by the member by whom the notice has been given.

Any questions of which notice appears upon the Order Paper, but which for want of time cannot be put between the interruption of business at the afternoon sitting and 8 of the clock, shall stand over until the interruption of business at midnight, provided that when the twelve o'clock rule is suspended the answers to any such questions shall be printed and circulated with the Votes.

Any member who desires an oral answer to his question may distinguish his question by an asterisk. If he does not so distinguish it, or if he is not present to ask the question, the Minister may cause the answer to be printed and circulated with the Votes.

8. Motions for the Adjournment.

Amendment of Standing Order 17:—

17. No motion for the Adjournment of the House shall be made until all the questions *allowed to be asked at the commencement of business at the afternoon sitting* have been disposed of, and no such motion shall be made before the Orders of the Day or Notices of Motion have been entered upon, except by leave of the House, unless a member rising in

[1] This proposed Standing Order reproduces the Sessional Order adopted at the beginning of the Session of 1901, with the additions made on August 7, 1901, and with certain other modifications, of which the following are the most material:—

1. Thursday is substituted for Friday;
2. The business of supply, including Report, on allotted days is made to end at midnight;
3. The Committee stage of a Vote on Account is confined to one day, and the Report to one sitting;
4. On an allotted day, no business except Supply is to be taken before midnight.

his place *at an afternoon sitting* shall propose to move the Adjournment for the purpose of discussing a definite matter of urgent public importance, and not less than 40 members shall thereupon rise in their places to support the motion; or unless if fewer than 40 members and not less than 10 shall thereupon rise in their places, the House shall, on a division, upon question put forthwith, determine whether such motion shall be made.

If the motion is so supported, or the House so determines that it shall be made, it shall stand over until the evening sitting of the same day.

9. Private Business.

Proposed New Standing Order:—

All private business which is set down for Monday, Tuesday, Wednesday, or Thursday, and is not disposed of by 25 minutes after 2, shall, without question put, be postponed until such time as the Chairman of Ways and Means may determine.

Unopposed private business shall have precedence over opposed private business.

10. Quorum of the House.

Proposed New Standing Order:—

At an evening sitting the House shall not be counted before 10 o'clock, but if on a division taken on any business at an evening sitting before ten o'clock it appears that 40 members are not present, the business shall stand over until the next sitting of the House, and the next business shall be taken.

11. Standing Committees.

Amendment of Standing Order 47:—

That two Standing Committees be appointed for the consideration of all Bills relating to law and courts of justice and legal procedure, and to trade, shipping, and manufactures, which may, by Order of the House in each case, be comitted to them, and the procedure in such Committees shall be the same as in a Select Committee, unless the House shall otherwise order: Provided that strangers shall be admitted, except when the Committee shall order them to withdraw. Provided also that the said Committees shall be excluded from the operation of the Standing Order of July 21st, 1856, and the said Committee shall not sit *after* 2.30 *o'clock* without the order of the House. Provided also that any notice of amendment to any clause in a Bill which may be committed to a Standing Committee, given by any honourable member in the House, shall stand refered to such Committee. Provided also that 20 be the quorum of such Standing Committees.

12. Committee of Supply.

Amendment of Standing Order 56:—

That whenever the Committee of Supply stands as an Order of the Day [on Monday or Thursday] Mr. Speaker shall leave the Chair without

putting any question, unless on first going into Supply on the Army, Navy, or Civil Service Estimates respectively, or on any vote of credit, an amendment be moved or question raised relating to the estimates proposed to be taken in Supply.

13. Proceedings on Report[1].

The proceedings on the reports of Committees of Ways and Means and other Committees authorizing the expenditure of public money, except the Committee of Supply, may be entered upon at any hour though opposed, and shall not be interrupted under the provisions of the Standing Orders for the interruption of business at midnight or on Friday.

14. Introduction and First Readings of Bills.

Addition to Standing Order 31:—

A member may, if he thinks fit, after notice, present a Bill without an order of the House for its introduction, and when a Bill is so presented, the title of the Bill shall be read by the clerk at the table, and the Bill shall then be deemed to have been read a first time, and shall be printed[2].

15. Second and Third Readings.

Proposed New Standing Order:—

If on the question that a Bill be now read a second or a third time it is decided that the word "now" stand part of the question, the Bill shall be so read accordingly.

16. Committal of Bills.

Proposed New Standing Order:—

Every Bill shall, after second reading, stand committed to a Committee of the Whole House, unless before the second reading a member has signified his intention to move by way of amendment that it be committed to a Standing Committee or any other Committee, or that it be committed to any such other Committee with instructions to report to a Standing Committee. Any such proposal may be debated on the second reading of the Bill, and immediately after the Bill is read a second time, the question or questions thereon shall be put without amendment or further debate, notwithstanding that the time for the interruption of business may have passed.

---

[1] This takes the place of an Order which is moved every session.

[2] This will leave three alternative modes of proceeding:—

1. Ordinary motion for leave to introduce a Bill (a procedure which will still be required for important Government Bills);
2. The mode of introduction under the so-called ten minutes rule (S. O. 16);
3. Presentation of a Bill without previous order for leave te introduce (House of Lords practice).

17. Withdrawal of Clauses.

Proposed New Standing Order:—

A Committee on a Bill may, on motion made by the member in charge of the Bill before the consideration of amendments on any particular clause or clauses, order that the clause or clauses be omitted.

18. Report of Bill.

Proposed New Standing Order:—

When a Bill is considered on the Report of a Committee of the Whole House, no amendment may be moved except amendments moved by the Member in charge of the Bill and amendments arising out of any change in the Bill made in the Committee.

19. Money Resolutions.

Proposed New Standing Ordev:—

On the report of any money resolution of a Committee of the Whole House, except any resolution of the Committee of Supply or any resolution on which the clauses of the Finance Bill for the year are founded, no amendment or debate shall be allowed, and the question that the House do agree with the Committee in that resolution shall be put forthwith.

20. Report of Bill or Resolution.

Proposed New Standing Order:—

At the conclusion of a sitting of any Committee of the Whole House the Chairman shall, without question put, leave the chair to make his report to the House, and the Clerk shall proceed with the reading of the Orders of the Day: Provided that if the next business is in Committee of the Whole House, the report shall be made when the Speaker next resumes the chair.

21. Divisions Frivolously Claimed.

Amendment to Standing Order 30:—

That Mr. Speaker or the Chairman may, after the lapse of two minutes as indicated by the sand-glass, if in his opinion the division is frivolously or vexatiously claimed, take the vote of the House or Committee, by calling upon the members who support and who challenge his decision successively to rise in in their places; and he shall thereupon, as he thinks fit, either declare the determination of the House or Committee or name tellers for a division. [And, in case there is no division, the Speaker or Chairman shall declare to the House or the Committee the number of the minority who had challenged his decision, and their names shall be thereupon taken down in the House, and printed with the list of divisions.]

22. Office of Speaker.

Addition to Standing Order 83:—

At the commencement of every Parliament or from time to time, as necessity may arise, the House may appoint an Assistant Chairman, who shall, whenever the House is informed of the unavoidable absence of the Chairman of Ways and Means, be entitled to exercise all the powers vested in the Chairman of Ways and Means, including his powers as Deputy Speaker.

23. Committee of Privileges.

Proposed New Standing Order:—

If any question of privilege is raised by a Member of the House, except a question arising out of the relations between the two Houses of Parliament, it shall, if a Minister of the Crown so claims, stand referred without debate or division to the Committee of Privileges for inquiry and report.

24. Consolidation Bills.

Proposed New Standing Order:—

A Select Committee on Consolidation Bills shall be nominated at the commencement of every Session by the Committee of Selection. The Committee of Selection shall have power to discharge Members nominated on the Committee, and to appoint Members to serve in the place of those discharged, and also to add Members to the Committee in respect of any particular Bill.

Every Consolidation Bill shall, after second reading, stand referred to the Select Committee on Consolidation Bills, who shall report whether the Bill makes any alterations in the law, and, if so, what those alterations are, and who shall have power to send for persons, papers, and records. If the Committee report that the Bill makes no alterations in the law the Bill shall stand for third reading. If the Committee report that the Bill makes any alterations in the law the discussion on the Bill in Committee and on Report shall be limited to those alterations.

VIII.

Proclamation zur Auflösung und Neuberufung des Parlamentes.

By the Queen.

A Proclamation for dissolving the present Parliament and declaring the calling of another.

Victoria R. — Whereas We have thought fit, by and with the advice of Our Privy Council, to dissolve this present Parliament, which stands prorogued to Tuesday, the 13th day of April next, We do for that end publish this Our Royal Proclamation, and do hereby dissolve the said Parliament accordingly; and the Lords Spiritual and Temporal, and the Knights, Citizens and Burgesses, and the Commissioners for shires and burghs, of the House of Commons are discharged from their meeting and attendance on the said Tuesday, the 13th day of April next; and We, being desirous and resolved, as soon as may be, to meet Our people, and to have their advice in Parliament, do hereby make known to all Our loving subjects Our Royal will and pleasure to call a new Parliament; and do hereby further declare, that, with the advice of Our Privy Council, We have given order that Our Chancellor of that part of Our United Kingdom called Great Britain, and Our Chancellor of Ireland, do, respectively upon notice thereof, forthwith issue Our writs in due form, and according to law, for calling a new Parlament; and We do hereby also, by this Our Royal Proclamation under Our Great Seal of Our United Kingdom, require writs forthwith to be issued accordingly by Our said Chancellors respectively, for causing the Lords Spiritual and Temporal and Commons, who are to serve in the said Parliament, to be duly returned to, and to give their attendance in, Our said Parliament; which writs are to be returnable on Thursday, the 29th day of April next. Given at Our Court at Windsor, this 24th day of March, in the year of our Lord 1880, and in the 43rd year of Our Reign. God save the Queen.

IX.

Anordnung der Wahlen zum Parlament.

Order in Council for the Issue of Writs.

At the Court at Windsor, the 24th day of March, 1880.

Present, The Queen's Most Excellent Majesty in Council.

Her Majesty having been this day pleased by Her Royal Proclamation to dissolve the present Parliament and to declare the calling of another, is hereby further pleased, by and with the advice of her Privy Council, to order that the Right Honourable the Lord High Chancellor of that part of the United Kingdom called Great Britain, and the Right Honourable the Lord Chancellor of Ireland, do respectively, and upon notice of this Her Majesty's order, forthwith cause writs to be issued in due form and according to law for the calling of a new Parliament, to meet at the city of Westminster; which writs are to be returnable on Thursday, the 29th day of April, 1880.

X.

Form einer Motion und des Amendment hierzu.

Motion made and question proposed "That this House", believing that the protective taxation of food would be burdensome to the people and injurious to the Empire, welcomes the [declarations of Ministers, that the Governement is opposed to such taxation.

Amendment proposed—

"To leave out the words from „House" to the end of the Question in order to add the words „considers it unnecessary to discuss the question of fiscal reforms and the declaration of the Prime Minister at Sheffield on 1st October in regard to which His Majesty's Governments have announced, that no proposals will be laid before the present Parliament and expressing its continued confidence in the present Administration desires to proceed with the business proposed in the Gracious Speech from the Throne" (Mr. Wyndham) — instead thereof."

Question proposed "That the words proposed to be left out stand part of the Question".

Question put: the House divided:— Ayes 251 Noes 306 (Division List No. 127).

Question that those words be there added.

And it being Midnight, and objection being taken to further Proceedings the Debate stood adjourned. (Hansard [135], p. 253 ff.)

XI.

Beispiel der Amendierung einer Bill.

Irish Land Bill.

In Committee on Irish Land Bill.

Mr. Carew,—

Clause 1, page 1, line 1, before "on," insert "as modified by this Act."

To move the following Clause:—

In The Purchase of Land (Ireland) Amendment Act, 1888, for the words "three thousand" and "five thousand," substitute respectively the words "six thousand" and "ten thousand".

Mr. Tully,—

Clause 1, page 1, line 8, after "of", insert "an application by the tenants for".

Clause 1, page 1, line 8, after "of the", insert "compulsory".

Clause 1, page 1, lines 12 and 13, leave out "the limitations in".

Clause 1, page 1, line 19, after "is", insert "either a future tenancy, a townpark, or a holding with a mill attached, or".

Clause 1, page 1, line 23, leave out "ten", and insert "fifteen".

Cause 1, line 1, page 24, leave out "thirty", and insert "twenty-five".

Clause 1, page 1, line 28, leave out "twenty", and insert "forty".

Clause 1, page 1, line 28, leave out "forty", and insert "sixty".

Clause 1, page 1, line 28, after "twenty", leave out to end of sub-section.

Clause 2, page 2, line 30, leave out "ten", and insert "fifty".

Mr. Tully,—

Clause 2, page 2, line 30, leave out "five", and insert "twenty".

Clause 2, page 2, line 42, leave out "five hundred", and insert "five thousand".

Clause 2, page 3, line 3, leave out "one", and insert "five".

Clause 3, page 3, line 17, leave out "occupation", and insert "in his own use".

Clause 3, page 3, line 17, leave out "adjacent to the estate", and insert "within one mile of his residence".

Clause 4, page 3, line 28, after "purchase", insert "by any county or district council, or".

Clause 5, page 3, line 38, after "estate", insert "or the majority of the tenants apply".

Clause 5, page 3, line 38, after the third "the", insert "compulsory".

Clause 5, page 4, line 23, at end, insert,—

And the Lord Lieutenant shall, where it is necessary for the preservation of the peace, dispense with the conditions as to voluntary sale, and direct the provisions of the Lands Clauses Act as shall apply to the purchase of an estate by the Land Commission and the resale to the tenants where it can be effected without prospect of loss.

Clause 5, page 4, line 34, leave out "an estate", and insert "any estate in the province of Connaught, and counties of Donegal, Clare, Kerry, and Cork".

Clause 5, page 4, line 35, leave out "half", and insert "one-fourth".

Page 7, leave out Clause 12.

Clause 82, page 35, line 16, leave out "two shillings and six pence", and insert "three shillings and six pence".

To move the following Clauses:—

Notwithstanding anything in any previous Act, nothing in this Act shall prevent the purchase by the Lano Commission of any estate situate in any town which is not a parliamentary borough, and the sale of the holdings to the tenants in occupation of same on the terms of purchase provided in this Act.

One-fourth the amount of the perpetual rentcharge, amounting to one hundred thousand pounds per annum, shall be applied in each year after the passing of this Act towards the cost of providing labourers' cottages in the several counties under the Labourers (Ireland) Acts, 1883 to 1896, on such terms and conditions and subject to such regulations as the Lord Lieutenant thinks expedient.

The rentcharge provided in this Act shall be collected by the general council of county councils constituted under section sixteen of The Local Government (Ireland) Act, 1902.

Dr. Thompson,—

Clause 53, page 28, lines 5 and 6, leave out "one commissioner instead of".

Page 37, after Clause 84, insert the following Clauses:—

Where there is a labourer in occupation of a cottage which is declared on inspection by the health officer both unhealthy and possessing insufficient accommodation, and which is necessary for the proper working of the farm upon which it is built, the district council, on receiving the health officer's report, shall direct the erection of a new cottage, and shall have power to purchase an acre of ground surrounding the cottage, for the purposes of the labourer etc. etc.

XII.

Wöchentliche Übersicht über den Stand der legislativen Tätigkeit.

Public Bills, Session 1903 (May 4).

Those marked thus * are Government Bills.

Title of Bill.	Brought in by	Progress.
Addenbrooke's Hospital [110]	*Sir Richard Jebb*	2nd Reading, Mon. May 4
Aged Pensioners [11] . .	*Mr. Remnant*	2nd Reading, Fri. May 22
Aged Pensioners (No. 2) [57]	*Mr. Samuel Roberts*	2nd Reading, Fri. May 22
Architects (Registration) [165]	*Mr. Atherley-Jones*	2nd Reading, Mon. May 18
*Army (Annual) [114] . . .	*Mr. Secretary Brodrick*	*Royal Assent*, April 30
Bank Holidays (Ireland) [58]	*Mr. O'Mara*	*Royal Assent*, Mar. 27
Bankruptcy Act (1883) Amendment [86]	*Mr. Brynmor Jones*	2nd Reading, Fri. May 8
Bankruptcy Law Amendment [48]	*Sir Albert Rollit*	2nd Reading, Mon. May 4
*Berwickshire County Town [98]	*The Lord Advocate*	*Passed*, Mar. 31
*Borough Funds [83] . . .	*Mr. Long*	3rd Reading, Mon. May 4
British and Irish Meat Protection [148]	*Mr. Alfred Davies*	2nd Reading, Wed. May 6
Burgh Police (Scotland) [135]	*Mr. Asher*	2nd Reading, Mon. May 4

Title of Bill.	Brough in by	Progress.
Cheap Trains [150] . . .	*Captain Norton*	*Withdrawn*, April 24
Church Discipline [1] . .	*Mr. David Mac Iver*	Committee (*Progress*), Fri. June 19
Church Discipline (No. 2) [78]	*Mr. Cripps*	2nd Reading, Tues. May 5
Clubs Registration (Scotland) [153]	*Mr. Cameron Corbett*	2nd Reading, Tues. May 5
CoalMines (Certificates) [131]	*Mr. Samuel Evans*	2nd Reading, Mon. May 4
Coal Mines Regulation [10]	*Mr. Markham*	2nd Reading, Fri. May 15
Colonial Marriages [43] .	*General Laurie*	2nd Reading, Fri. June 12
Congested Districts (Scotland) [107]	*Mr. John Dewar*	2nd Reading, Fri. May 8
Congested Districts (Scotland) Act (1897) Amendment [40]	*Mr. John Dewar*	*Withdrawn*, Mar. 2
*Consolidated Fund (No. 1)	*Mr. Chancellor of the Exchequer*	*Royal Assent*, Mar. 27
Conspiracy Law Amendment [12]	*Mr. O'Dowd*	2nd Reading, Fri. May 8
*Contracts (India Office) [106]	*Secretary Lord George Hamilton*	*Passed*, April 1
Coroners' Inquests (Railway Fatalities) [37]	*Mr. Channing*	2nd Reading, Mon. May 4
etc. etc.		etc. etc.

XIII.

Votes and Proceedings of the House of Commons.

Thursday, 24th March 1904.

1. Private Bills [*Lords*] (Standing Orders not previously inquired into complied with),— Mr. Speaker laid upon the Table Report from one of the Examiners of Petitions for Private Bills, That, in the case of the following Bill, originating in the Lords, and referred on the First Reading thereof, the Standing Orders not previously inquired into, and which are applicable thereto, have been complied with, viz.:—

   Weston-super-Mare Grand Pier Bill [*Lords*].

   Ordered, That the Bill be read a second time.

2. Private Bills [*Lords*] (Compliance with Proofs required by Standing Orders Committee),— Mr. Speaker laid upon the Table Report from one of the Examiners of Petitions for Private Bills, That, in the case of the following Bill, originating in the Lords, examined pursuant to the Resolution of the Select Committee on Standing Orders agreed to by the House on the 22nd day of March, compliance with the further proofs required by the Select Committee on Standing Orders has been proved, viz.:—

Bristol Tramways (Extensions) Bill [*Lords*].

3. Chippenham Gas Bill,—read the third time, and *passed*.
4. Great Eastern Railway Bill (King's *Consent* signified),—read the third time, and *passed*.
5. Kirkby-in-Ashfield Urban Distrikt Gas Bill,
6. Sheppy Gas Bill,
7. Torquay Tramways Bill,
8. Wellington (Somerset) Gas Bill,

} read the third time, and *passed*.

9. Housing of the Working Classes, &c., Bill,—Petition from Falkirk *against*; to lie upon the Table.
10. Licence Holders,—Petition from Swansea, for redress of grievances; to lie upon the Table.
11. Licences (Renewal),—Petitions against alteration of Law;—From Modbury;—Sydenham;—Treorchy;—Halifax;—Aylsham;—Lincoln;—Bolton;—Bacup;—Caerphilly;—Gerards Bridge;—Luton;—Tarleton;—Gateshead;—Glasgow;—Swansea (two);—Cromer;—Rawdon;—and, Cradley Heath; to lie upon the Table.
12. Sale of Butter Bill,—Petitions *against*;—From Aylesbury;—East Ham,—Exeter;—and, Waltham Cross; to lie upon the Table.
13. Transvaal (Chinese Labour Ordinance),—Petition from Appleby, for withdrawal; to lie upon the Table.
14. National Debt Annuities,—Account *presended*,—of the Gross Amount of all Bank Annuities and any Annuities for terms of years transferred, and of all Sums of Money paid to the Commissioners for the Reduction of the National Debt, and the Gross Amount of Annuities for Lives and for terms of years, &c., granted within the year ended 5th January 1904 [by Act]; to lie upon the Table, and to be *printed*. [No. 109.]
15. Africa (No. 4, 1904),—Copy *presented*,—of Correspondence relating to the Recruitment of Labour in the British Central Africa Protectorate for employment in the Transvaal [by Command]; to lie upon the Table.
16. West Indies,—Copy *presented*,—of Return of the Exports of Sugar and Fruit from the British West Indies to England, Canada, and

to all other Countries for the years 1899—1900 and 1902—3 [by Command]; to lie upon the Table..

17. Trade (British Colonies with Foreign Contries),—Return *presented*,—relative thereto [ordered 21st March; *Mr. Gerald Balfour*]; to lie upon the Table, and to be *printed*. [No. 110.]

18. War Office (Re-constitution) Committee,—Copy *presented*,—of Report of the War Office (Re-constitution) Committee, Part III. [by Command]; to lie upon the Table.

19. Musical Copyright Bill,—*reported*, with Amendments, from the Standing Committee on Law, &c.

Report to lie upon the Table, and to be *printed*. [No. 111.]

Minutes of the Proceedings of the Standing Committee to be *printed*. [No. 111.]

Bill, as amended (in the Standing Committee), to be taken into consideration *To-morrow*, and to be *printed*. [Bill 137.]

20. Town and County Councils (Qualification of Women) (Scotland) Bill,—Second Reading *deferred* from To-morrow till *Friday* 15th April.

21. St. Marylebone Electric Ligthing Bill,—*reported*, with Amendments; Report to lie upon the Table, and to be *printed*[1].

22. Private Bills (Group E),—Sir Alexander H. Brown *reported* from the Committee on Group E of Private Bills; That, for the convenience of parties, they had adjourned till Thursday 14th April, at Two of the clock.

Report to lie upon the Table.

23. Selection (Standing Committees),—Mr. Halsey *reported* from the Committee of Selection; That they had added th the Standing Committee on Trade (including Agriculture and Fishing), Shipping, and Manufactures, the following Fifteen Members in respect of the Railways (Private Sidings) Bill;—Sir John Brunner, Sir Frederick Banbury, Mr. Alexander Cross, Mr. Cripps, Mr. Bell, Mr. Black, Mr. Field, Mr. Kerr, Mr. Parrott, Sir Joseph Dimsdale, Colonel Lockwood, Mr. Reginald Lucas, Mr. Stroyan, Mr. Ure, and Mr. Osmond Williams.

Mr. Halsey further *reported*; That they had added to the Standing Committee on Law, and Courts of Justice, and Legal Procedure the following Fifteen Members in respect of the Hall-Marking of Foreign Plate Bill;—Mr. Norman, Mr. Caldwell, Mr. Bathurst, Sir James Joicey, Sir Edwin Durning-Lawrence, Mr. Langley, Mr. Schwann, Mr. Henderson, Mr. Lowe, Mr. Bull, Sir Thomas Esmonde, Mr. Charles Murray, Mr. Bonar Law, Colonel Denny, and Mr. Massey-Mainwaring.

Mr. Halsey further *reported*; That they had added to the Standing Committee on Trade (including Agriculture and Fishing), Shipping, and Manufactures, the following Fifteen Members in respect of the

[1] This Report will be printed in the Supplement to the Votes.

Saving Banks Acts Amendment Bill;—Sir Frederick Banbury, Sir James Woodhouse, Mr. Broadhurst, Sir Brampton Gurdon, Sir William Holland, Mr. O'Shaughnessy, Sir George Bartley, Mr. Edmund Faber, Mr. William Lawrence, Sir James Haslett, Sir Samuel Hoare, Mr. John Johnson, Sir George Fardell, Mr. Hayes Fisher, and Mr. Yoxall.

Mr. Halsey further *reported*; That they had added to the Standing Committee on Trade (including Agriculture and Fishing), Shipping, and Manufactures, the following Fifteen Members in respect of the Police (Superannuation) Bill:—Sir Robert Reid, Mr. Spear, Sir Howard Vincent, Mr. Edmund Robertson, M. Hay, Mr. Helme, Mr. Heywood Johnstone, Mr. Ainsworth, Mr. John Hutton, Colonel Stopford-Sackville, Mr. Fuller, Mr. Thomas Bayley, Mr. Tomkinson, Captain Bagot, and Mr. Hudson.

Reports to lie upon the Table.

24. Message from *The Lords*,—That they have *agreed to*,—

Wild Birds Protection Acts Amendment Bill, *with* Amendments.

That they have *passed* a Bill, intituled, "An Act to amend the Law relating to the Prevention of Cruelty to Children". [Prevention of Cruelty to Children (Amendment) Bill [*Lords*.]

Also, a Bill, intituled, "An Act to confer further powers on the Tynemouth Gas Company". [Tynemouth Gas Bill [*Lords*.]

And, also, a Bill, intituled, "An Act to authorise the Preston, Chorley, and Horwich Tramways Company to construct works; and for other purposes". [Preston, Chorley, and Horwich Tramways Bil [*Lords*.]

25. Tynemouth Gas Bill [*Lords*],
26. Preston, Chorley, and Horwich Tramways Bill [*Lords*],
} read the first time; and referred to the Examiners of Petitions for Private Bills.

27. Prevention of Cruelty to Children (Amendment) Bill [*Lords*],—read the first time; to be read a second time upon *Monday* next, and to be *printed*. [Bill 139.]

28. Poor Law Superannuation (Ireland) Bill,—Second Reading *deferred* from To-morrow till *Monday* next.

29. Steam Engines and Boilers (Persons in Charge) Bill, - "to grant certificates to Persons in Charge of Steam Engines and Boilers," *presented* by Mr. John Johnson; supported by Mr. John Wilson (Durham), Mr. Cameron, Mr. Levy, Mr. Jacoby, Mr. Fenwick, Mr. Paulton, and Mr. Bell; to be read a second time upon *Wednesday* 13th April, and to be *printed*. [Bill 138.]

30. Bishoprics of Southwark and Birmingham Bill,—"to provide for the foundation of Bishoprics of Southwark and Birmingham, and for matters incidental thereto," *presented* by Mr. Balfour; supported by Mr. Secretary Akers-Douglas and Mr. Attorney General; to be read a second time upon *Wednestay* 13th April, and to be *printed*. [Bill 136.]

31. Business of the House (Supply),—*Ordered*, That the proceedings on the Consolidated Fund (No. 1) Bill and on the Telegraph (Money) Bill have precedence this day of the Committee of Supply.—(*Mr. Balfour.*)

32. Consolidated Fund (No. 1) Bill,—Order for Second Reading read;

Motion made, and Question proposed, "That the Bill be now read a second time":—Debate arising;

And, it being half-past Seven of the clock, the Debate stood adjourned till *this Evening's Sitting.*

33. London County Council (Tramways and Improvements) Bill (*by Order*),—Motion made, and Question put, "That it be an Instruction to the Committee on the London County Council (Tramways and Improvements) Bill to omit Tramway No. 2:—(*Sir Frederick Banbury*:)—The House *divided*; Ayes 159, Noes 131.

34. London County Council (Tramways and Improvements) (*by Order*),—Motion made, and Question put, "That it be an Instruction to the Committee on the London County Council (Tramways and Improvements) Bill to omit Tramway No. 2A:"—(*Mr. Whitmore*:)—The House *divided*; Ayes 161, Noes 123.

35. Telegraph (Money) Bill,—read a second time, and *committed* for *Monday* next.

36. Consolidated Fund (No. 1) Bill,—Order read, for resuming Adjourned Debate on Question [24th March], "That the Bill be now read a second time:"—

Question again proposed:—Debate *resumed*:—

Friday, 25th March 1904.

Question put:—The House *divided*; Ayes 139, Noes 39.

Bill accordingly read a second time, and *committed* for *this day.*

37. Supply,—Committee *deferred* till *this day.*
38. Ways and Means,—Committee *deferred* till *this day.*
39. Justices of the Peace Bill [*Lords*],—Second Reading *deferred* till *Monday* next.
40. Penal Servitude Bill,—Second Reading *deferred* till *Monday* next usw.

(Es folgen noch 12 vertagte zweite Lesungen von Bills und von Debatten über Motions.)

Adjourned at twenty minutes after One o'clock.

William Gourt Gully,
Speaker.

Es folgen weiter einige Beilagen, die das Private Business für die folgende Sitzung verzeichnen, sodann ein Verzeichnis der am 24. März angemeldeten Interpellationen und Initiativanträge, die zum gröfsten Teil für die nächsten Sitzungen (am Montag und Dienstag), einige auch für spätere Termine angesetzt sind. Sodann folgen Anmeldungen von vier im Committee of Supply zu stellenden Anträgen unter Angabe der Classe und des Vote, bei welchen Herabminderungen beantragt werden.

Es folgt sodann nachstehend das **Notice Paper** für:

Friday, 25th March 1904.

Orders of the Day.

a1. Private Legislation Procedure (Wales) Bill;—Second Reading.
a2. Shops Bill;—Second Reading.
3. Agricultural Holdings Bill;—Second Reading.
a4. Liquor Traffic Local Veto Bill;—Second Reading.
5. Workmen's Compensation Bill;—Second Reading.
6. Tied Houses (Freeing) Bill;—Second Reading.
7. Old Age Pensions (No. 2) Bill; Second Reading.
8. Public Trustee Bill;—Second Reading.
a9. Merchandise Marks Bill;—Second Reading.
10. Crofters' Holdings (Scotland) Acts Amendment Bill;—Adjourned Debate on Second Reading [8th March][1].
11. Congested Districts (Scotland) Act (1897) Amendment Bill;—Second Reading.
12. Married Women's Property Act (1882) Amendment Bill;—Second Reading.
13. Highways Bill;—Second Reading.
a14. Musical Copyright Bill;—As amended (*by the Standing Committee*), to be considered.
* 15. Consolidated Fund (No. 1) Bill;—Committee.
* 16. Supply;—Committee.
* 17. Ways and Means;—Committee.
a18. Marriage with a Deceased Wife's Sister Bill;—Second Reading.
19. Rating of Machinery Bill;—Adjourned Debate on Motion for Committal to the Standing Committee on Trade &c. [18th March][2].

Those marked thus * are Government Orders of the Day.

Questions.

1. Sir Walter Foster,—To ask the President of the Local Government Board, if he can state the number of deaths registered in England and Wales for the last five years for which he has official Returns, and the number certified and uncertified for each of the years.

---

[1] Crofters Holdings (Scotland) Acts Amendment Bill,—Order for Second Reading read;
Motion made, and Question proposed, "That the Bill be now read a second time."

[2] Rating of Machinery Bill,—
Motion made, and Question proposed, "That the Bill be committed to the Standing Committee on Trade, &c."

2. Mr. Hugh Law,—To ask the Postmaster General, whether he is aware that in the postal district of Falcarragh, county Donegal, there is an interval of barely two hours between the arrival and departure of the mails, and that in the Gweedore and Bunbeg postal districts the mails do not arrive until 1p.m. and 2 p.m. respectively, whilst there is no subsequent departure of letters until the following day; and wheter, in the event of its being decided to forward the mails in future by rail instead of by road, he will take care that in all the districts affected there shall be at least one early delivery of letters and a reasonable time allowed for correspondence before the departure of the outgoing mail on the same day.

3. Master of Elibank,—To ask the Secretary for Scotland, if he is aware that the ratepayers of Costorphine, Midlothian, are charged with the education of 65 boys and girls who, under a sheriffs' or magistrates' committal order, have been sent from various parts of Scotland to an institution in that locality, managed and directed by the Society for the Prevention of Cruelty to Children; and, if so, whether he will consider the advisability of introducing legislation to relieve a country educational authority from bearing the burden of educating children unconnected with its district. etc. etc. (Es folgen noch über 40 andere Interpellationen.)

Notices of Motions.

Notices relating to Orders of the Day.

1. Mr. Henry Hobhouse,—On Seconde Rading of Private Legislation Procedure (Wales) Bill, to move, That this House, while recognising that further devolution of its powers in connection with Private Bill Legislation may be desirable, considers that such devolution should be preceded by a full inquiry into the manner in which The Private Legislation Procedure (Scotland) Act. 1899, has worked, and the extent to which it is capable of application to the rest of the United Kingdom.

2. Sir Francis Powell,—On Second Reading of Shops Bill, to move, That it be read a second time upon this day six months. (Es folgen noch zwei solche Anträge.)

On Consideration of Musical Copyright Bill, as amended:

Mr. Caldwell,—

To move the following Clauses:—

It shall be lawful for any police constable, on the request in writing of the owner of the copyright, or of his agent thereto authorised in writing, and on production to such constable of a copy of the entry of such copyright in the book of registry, certified and impressed as aforesaid, and at the risk of such owner, to seize without warrant any pirated copies of such musical work which, within view of such constable, and in any public place or places to which the public have access.

Mr. Caldwell.

on payment or otherwise, are being hawked or carried about for purposes constituting an offence under this Act, and to bring the same before a court of summary jurisdiction for the purpose of its being determined in accordance with the provisions hereinbefore contained, whether the same are or are not liable to forfeiture and destruction. etc. etc.

Als weitere Beilagen folgen die Division Lists über 2 Abstimmungen in der vorhergegangenen Abendsitzung und das nachstehende Verzeichnis der gedruckten Antworten auf Interpellationen der Donnerstag-Sitzung:

Answers to Questions.

Q. Mr. Sloan,—To ask the Chief Secretary to the Lord Lieutenant of Ireland, whether he is aware that at a meeting of the Governors of the Cork Lunatic Asylum, held on the 7th instant, a resolution was passed condemning the crown in the centre of the badge worn on the caps of the attendants; and deciding to discontinue its use in future on the grounds that it was a party badge and repulsive to the feelings of the attendants; and, if so, will he say if such resolution has the sanction of the Irish Government. [23rd *March* 1904.]

A. *Mr. Wyndham.*—I am informed that a resolution of the character mentioned was passed at a meeting of the Asylum Committee on the 8th instant after a number of members had left. The resolution does not require the sanction of the Government. [24th *March* 1904.]

Q. Captain Bagot,—To ask the Secretary of State for the Home Department, if he can state in how many British prisons mats are made by the prisoners; whether such mats are sold in competition with privately-made British mats; if so, by whose authority; or, if not, what is done with them; whether he can state the approximate number of prisoners in Great Britain employed on making mats, brushes, or other articles which [compete in the market with private enterprise; and whether he will consider the advisability of marking such goods with a broad arrow or other distinctive mark. [24th *March* 1904.]

A. *Mr. Secretary Akers-Douglas.*—I can answer only for prisons in England and Wales. In 22 of these mats have been made in the current year. Government Departments take almost the whole output, the rest is sold to private firms. The quantities are so small that they connot, I think, interfere with the general trade; and the Prison Commissioners take great care that there shall be no competition with free labour at "cutting prices".

About 11,000 prisoners are engaged daily in productive industries, including those mentioned in the Question, and of these it is estimated that about 100 may be engaged on mats for private sale. Articles other than mats are very rarely sold to private firms and only when exceptio-

nal necessity arises. I do not think that the suggested marking of the goods is desirable; it might have an effect precisely the opposite of that which my honourable and gallant friend probably desires. [24th *March* 1904.] Usw.: im ganzen folgen noch 30 solche Fragen und darauf erteilte Antworten.

XIV.

Beispiel für Closure by Compartments.

Antrag Balfours vom 11. November 1902.

Motion made, and Question proposed, "That the Proceedings in Committee and on Report of the Education (England and Wales) Bill (including Proceedings on the Financial Resolution relating thereto), shall, unless previously disposed of, be brought to a conclusion at times and in the manner hereinafter mentioned:"—

a) "The Proceedings in Committee on the remaining part of Clause 12, and on Clause 13, on Wednesday 12th November; b) The Proceedings on Clauses 14, 15, 16 and 15, on Tuesday 13th November; c) The Proceedings on Clauses 18, 19 and 20, and on the Committee Stage of the Financial Resulution, on Friday, 14th November; d) The Proceedings on Report of the Financial Resolution, and on the New Clause relating to the aid grant, on Monday, 17th November; e) The Proceedings on the New Clauses relating to endowments, local authority's managers, and grouping, on Tuesday, 18th November; f) The Proceedings on the New Clause relating to managers, and any other Government New Clauses, on Schedules, and any other Proceedings necessary to bring the Committee Stage to a conclusion, on Thursday, 20th November; g) The consideration of the Report shall be appointed for Tuesday, 25th November; and the Proceedings on Report on any New Clauses and on Amendments to Parts I and II. of the Bill shall be brought to a conclusion on that day; h) The Proceedings on Report on Amendments to Part III. of the Bill shall be brougt to a conclusion on Thursday, 27th November; i) The proceedings on the Report of the Bill shall be concluded on Friday, 28th November."

"At 11 p.m. on the said days, or, if the day is a Friday, at 4.30 p.m., the Chairman or Speaker shall put forthwith the Question or Questions on any Amendment or Motion already proposed from the Chair, and shall next proceed successively to put forthwith the Question on any Amendments, moved by the Government of which notice has been given but no other Amendments, and on every Question necessary to dispose of the allotted Business."

"In the case of new Clauses and Schedules, he shall put only the Question that such Clause or Schedule be added to the Bill."

"Proceedings under this Order shall not be interrupted (except at an Afternoon Sitting at 7.30 p.m.) under the provisions of any Standing Order relating to Sittings of the House."

"After the passing of this Order, on any day on which any proceedings on the Education (England and Wales) Bill stand as the first Order of the Day, no Dilatory Motion on the Bill, nor under Standing Order 17, nor Motion to postpone a Clause, shall be received unless moved by the Minister in charge of the Bill, and the Question on any such Motion shall be put forthwith."

"If Progress be reported, the Chairman shall put this Order in force in any subsequent sitting of the Committees." (Mr. A. J. Balfour.)

XV.

Formen des englischen Staatsvoranschlages.

I. Beispiel für die Form der Estimates.

Navy Estimates.

Votes		Gross Estimates
	I. Gesamtzahl der Offiziere, Matrosen, Schiffsjungen, Küstenwachen und Marinesoldaten	122 500 Mann
	II. Effective Services.	
	Löhnung und Gehalte der Offiziere, Mannschaften	£
1	usw. usw.	6 079 545
2	Ernährung und Bekleidung der Marine	2 512 706
3	Spitalseinrichtung	269 410
4	Kriegsgerichte	17 892
5	Unterrichtswesen	133 023
6	Wissenschaftliche Anstalten	86 092
7	Reservemannschaften	287 077
8	Schiffsbau, Reparaturen, Instandhaltung	
	Section I: Personal	2 674 415
	" II: Material	5 017 700
	" III: Contractarbeit	7 738 150
	Übertrag	24 816 010

Votes		Gross Estimates £
	Übertrag	24 816 010
9	Flottenausrüstungen	3 420 175
10	Bauten, Werkstätten, Instandhaltung	1 128 000
11	Verschiedene Dienstzweige	381 663
12	Admiralität	303 300
	Summa	30 049 148
	III. Non-effective Services.	
13	Halbsold, Löhnung für Reservemannschaft	794 352
14	Pensionsetat der Flotte	1 182 682
15	Zivilpensionen und Remunerationen	350 535
	Summa	32 376 717

II. Beispiel für ein spezielles Vote.

Admiralität.

Vote 12 zerfällt in folgende Subheads:

A.	Gehalte und Löhne	263 634
B.	Bezahlung der Schreiber, Stenographen	7 250
C.	Gehalte der Unterbeamten	15 091
D.	Provisionen für die Schiffsagenten der Admiralität	1 400
E.	Reisekosten	11 500
F.	Unvorhergesehene Kosten	4 425
	Summa	303 300

III. Beispiel für die Zerlegung der Subheads.

Subhead A zerfällt in folgende Posten:

Lords of the Admiralty and Secretaries	14 400
Secretary Department	18 354
Department of the Controller of the Navy	79 525
„ „ „ Director of Naval Ordinance	20 785
„ „ „ Accountant General	51 218
Victualling Department	8 184
Contract and Purchase Department	8 793
Medical Department	7 207
Department of the Director of Transport	11 526
„ „ „ „ „ Works	24 177
Übertrag	244 169

	Gross Estimates £
Übertrag	244 169
Royal Naval Reserves Office	4 939
Naval Intelligence Department	10 926
Naval Adviser to the Inspector General of Fortifications	700
Chaplain of the Fleet	400
Remuneration to Clerks usw.	2 500
Summa	263 634

IV. Details of Subhead A.

Dasselbe zerfällt in folgende Items:

Lords of the Admiralty and Secretaries.

Lords of the Admiralty:	
1 First Lord	4 500
1 First Naval Lord	1 500
1 Second Naval Lord	1 200
1 Addit. Naval Lord	1 200
1 Junior Naval Lord	1 000
1 Civil Lord	2 000
1 Parliamentary and Financial Secretary	2 000
1 Permanent Secretary	2 000
1 Private Secretary to First Lord	1 000
Summa	14 400

XVI.

Finance Act vom 29. März 1904.

Most Gracious Sovereign .. (folgt die Einleitung w. o. S. 527 Anm).

1. The Treasury may issue out of the Consolidated Fund of the United Kingdom and Ireland and apply towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending 31. March 1904 the sum of 4 256 177 £.

2. The Treasury may issue out of the Consolidated Fund of the United Kingdom and Ireland and apply towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending 31. March 1905 the sum of 39 571 200 £.

3. a) The Treasury may borrow from any person by the issue of Treasury Bills or otherwise and the Bank of England and the Bank of Ireland may advance to the Treasury on the credit of the said sums, any sum or sums not exceeding in the whole 43 827 377 £.

b) The date of payment of any of Treasury Bills issued under this section shall be a date not later than the 31. March 1905 and section 6 of the Treasury Bills Act 1877 (40 & 41 Vict. c. 2) which relates to the renewal of bills, shall not apply with respect to those bills.

c) Any money borrowed otherwise than on Treasury Bills shall be repaid with interest not exceeding 5% per annum out of the growing produce of the Consolidated Fund at any period not later than the next succeeding quarter to that in which the money was borrowed.

d) Any money borrowed under this section shall be placed to the credit of the account of the Exchequer and shall form part of the said Consolidated Fund and be available in any manner in which or such Fund is available.

4. This Act may be cited Consolidated Fund (No. 1) Act 1904.

XVII.

Appropriation-Act 1904.

We Your Majesty's must dutiful and loyal subjects, the Commons of the United Kingdom of Great Britain and Ireland in parliament assembled towards making good the supply which we have cheerfully granted to Your Majesty in this session of Parliament have resolved to grant unto Your Majesty the sum hereinafter mentioned, and do therefore most humbly beseech Your Majesty that it may be enacted. And be it enacted by the Kings Most Excellent Majesty by and with the advice etc. etc.

Grants out of Consolidated Fund.

1. The Treasury may issue out of the Consolidated Fund of the United Kingdom of Great Britain and Ireland and apply towards making good the supply granted to His Majesty for the service of the year ending in the thirty first day of March one thousend nine hundred five the sum of 73 083 164 £.

2. a) The Treasury may borrow from any person by the issue of Treasury Bills or otherwise and the Bank of England and the Bank of Ireland may advance to the Treasury on the credit of the said sum any sum not exceeding 73 083 164 £.

b) The date of payment of any Treasury Bills issued under this section shall be at a date not later than the 31. day of March 1905 and section 6 of the Treasury Bills Act 1877 (which relates to the renewal bills) shall not apply with respect to those bills.

c) Any money borrowed otherwise than in Treasury Bills shall be repaid with interest not exceeding 5% per annum out of the growing produce of the Consolidated Fund at any period not later than the succeding quarter to that in which the money was borrowed.

d) Any Money borrowed under this section shall be placed to the credit of the Account of the Exchequer and shall form part of the said Consolidated Fund and be available in any manner in which such Fund is available.

Appropriation of Grants.

3. All sums granted by this act and the other acts mentioned in Schedule A annexed to this Act out of the said Consolidated Fund towards making good the supply granted to His Majesty, amounting as appears in the said schedule in the aggregate to the sum of 116,910.451 £ Millions, are appropriated and shall be deemed to have been appropriated as from the date of the Act mentioned in the said Schedule A for the services and purposes expresses in Schedule B annexed thereto.

The abstract of schedules and schedules annexed hereto with the notes (if any) to such schedules shall be deemed to be parts of this Act in the same manner as if they had been contained in the body thereof.

In addition to the sums hereby granted out of the Consolidated Fund there may be applied out of any money directed under section two of the Public Accounts and Charges Act 1891 to be applied as appropriations in aid of the grants for the services and purposes specified in Schedule B annexed hereto the sums respectively set forth in the last column of this schedule.

4. If a necessity arise for incurring expenditure not provided for in the sums appropriated to naval and military services by this Act and which it may be detrimental to the public service to postpone until provision can be made for it by Parliament in the usual course, the department entrusted with the control over the said service shall forthwith make application in writing to the Treasury for their authority to defray temporarily such expenditure out of any surpluses, which may have been or which may be effected by the saving of expenditure upon votes within the same department and in such application the department shall represent to the Treasury the circumstances which may render such additional expenditure necessary and thereupon the Tresary may authorise

the expenditure unprovided for as aforesaid to be temporarily defrayed out of any surpluses which may have been or which may be effected as aforesaid upon votes within the same department; and a statement showing all cases in which the naval and military departments have obtained the sanction of the Treasury to any expenditure not provided for in the respective votes aforesaid accompanied by representation made to them by the said department shall be laid before the House of Commons with the appropriation accounts of navy and army services for the year, in order, that such proceedings may be submitted for the sanction of Parliament and that provision may be made for the deficiencies upon the several votes for the said services in such manner as Parliament determine.

The Treasury shall not authorise any expenditure which may cause an excess upon the aggregate sums appropriated by this Act for naval services and for army services respectively.

5. Whereas the Treasury, under the powers vested in them by the Appropriation Act 1902 and the Appropriation Act 1903 have authorised expenditure not provided for in the sums appropriated by the said Acts to certain votes for naval and military services for the year ended on the thirty first day of March 1903 to be temporarily defrayed out of surpluses effected by the saving of expenditure on other votes for naval and military services for the said year. viz.

1. a sum of 365 747 £ 13 sh 11 d for navy services of the unexpected balances of certain votes,

2. a sum of 2 167 115 £ 19 sh 4 d for army services of the unexpected balances of certain votes.

It is enacted, that the application of the said sums is hereby sanctioned.

6. A person shall not receive any part of grant which may be made in pursuance of this Act for half pay or army, navy, civil noneffective services, until he has subscribed such declaration as may from time to time be prescribed by a warrant of the Treasury before one of the persons prescribed by such warrant . . . . .

7. This Act may be cited for all purposes as the Appropriation Act 1904.

Schedula A.

Grants out of the Consolidated Fund	116 910 541 £
for the service of the year ended 31. March 1903 under 4 Edw. VII. c. 1.	4 256 177 „
for the service of the year ending on 31. March 1904 under Act 4 Edw. VII. c. 1	39 571 200 „
under this Act	73 083 164 „
Total	116 910 541 £

Schedula B.

Appropriation of Grants.

1903—1904	Sums not exceeding Supply Grants	Appropriation in Aid £
Part. 1. Navy (Supplementary 1903/4). .	1 270 000	38 000
„ 2. Army (Supplementary 1903/4). .	2 700 000	3 430 000
„ 3. Civil Services (Supplementary 1903/4)	286 177	17 500
Total	4 256 177	3 485 500
1904—1905		
Part. 4. Navy	36 889 500	1 438 338
„ 5. Army	28 830 000	3 541 049
„ 5. Army (ordnance and factories)	70 000	3 690 000
Total	65 789 500	8 669 387
„ 6. Civil Services Cl. I	2 622 818	95 635
„ 7. „ „ Cl. II	2 688 711	587 737
„ 8. „ „ Cl. III	3 881 853	753 049
„ 9. „ „ Cl. IV	15 798 217	27 118
„ 10. „ „ Cl. V	2 055 288	172 191
„ 11. „ „ Cl. VI	661 246	147
„ 12. „ „ Cl. VII	350 084	5 500
Total	28 058 217	1 641 377
„ 13. Revenue Departments Civil Services	18 806 647	513 625
Grand total	116 910 541	14 309 889

XVIII.

Statistik der legislativen Tätigkeit des Unterhauses.

A. Statistik der Public Bills 1890—1903.

	1890	1890/91	1892	1893/94	1894	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903
Zahl der im Unterhause eingebrachten Public Bills . .	384	403	393	457	332	335	337	324	314	289	300	303	300	311
Zahl der sanctionierten Public Bills	140	154	144	139	130	100	138	131	121	116	124	127	121	128
Zahl der vom Unterhause nicht erledigten Public Bills . . .	229	229	238	294	194	209	177	184	174	151	157	156	171	162
Zahl der vom Oberhause herabgelangten, aber im Unterhause nicht erledigten Bills	15	17	10	18	5	15	21	8	18	15	19	19	8	18
Zahl der von den Commons, aber nicht vom Oberhause erledigten Bills	—	3	1	6	3	11	1	1	1	1	—	1	—	3

B. Statistik der Private Bills (1898—1903).

	1898	1899	1900	1901	1902	1903
Zahl der Private Bills, die durch Petition in das House of Commons eingeführt wurden	125	136	145	129	115	116
Zahl der Private Bills, die von den Lords zu den Commons gelangt sind	103	113	113	94	82	96
Zahl der Private Bills, die als Estate Bills von den Lords herabgelangten	1	1	—	—	—	2
Zahl der Private Bills und zwar speziell der Ehescheidungs-Bills	2	2	—	—	—	—
Zahl der Provisional Order ConfirmationBills	56	64	62	85	76	79
Zahl der Hybrid Bills	3	1	1	—	—	4
Summa	290	317	321	308	273	297
Davon enthielten die königliche Sanction: Private Bills	206	215	231	196	182	184
Davon enthielten die königliche Sanction: Provisional O. C. Bills	55	63	59	85	75	78
Davon enthielten die königliche Sanction: Hybrid Bills	3	1	1	—	1	3
Es passierten das Unter-, aber nicht das Oberhaus	5	3	4	1	1	3
Von den Parteien zurückgezogen oder fallengelassen	14	17	7	9	6	14
Vom Unterhause wurden verworfen oder nicht erledigt	3	5	3	6	3	1
Durch das Standing Orders Committee wurden zurückgewiesen	3	11	6	8	5	7

XIX.

Übersicht über das Englische Budget im Jahre 1903.

Income.

	(1) Budget estimate, 1902—3	(2) Exchequer receipts, 1902—3	(3) Budget Estimate, 1903—4
	£	£	£
1. Customs	35 200 000	34 433 000	34 640 000
Inland Revenue:			
2. Excise	32 700 000	32 100 000	32 700 000
3. Estate, etc., Duties	13 200 000	13 850 000	13 300 000
4. Stamps	8 200 000	8 200 000	8 400 000
5. Land Tax	740 000	725 000	750 000
6. House Duty	1 760 000	1 825 000	1 850 000
7. Property and Income Tax	38 600 000	38 800 000	30 500 000
Total Exchequer Receipts from Taxes	130 400 000	129 933 000	122 140 000
8. Post Office	14 800 000	14 750 000	15 300 000
9. Telegraph Service	3 630 000	3 630 000	3 800 000
10. Crown Lands	475 000	455 000	445 000
11. Receipts from Suez Canal Shares and sundry Loans	880 000	958 000	935 000
12. Miscellaneous	2 000 000	1 826 000	1 650 000
Total Exchequer Receipts from Non-Tax Revenue	21 785 000	21 619 000	22 130 000
Totals	152 185 000	151 552 000	144 270 000

Expenditure.

Inclusive of War Charges.

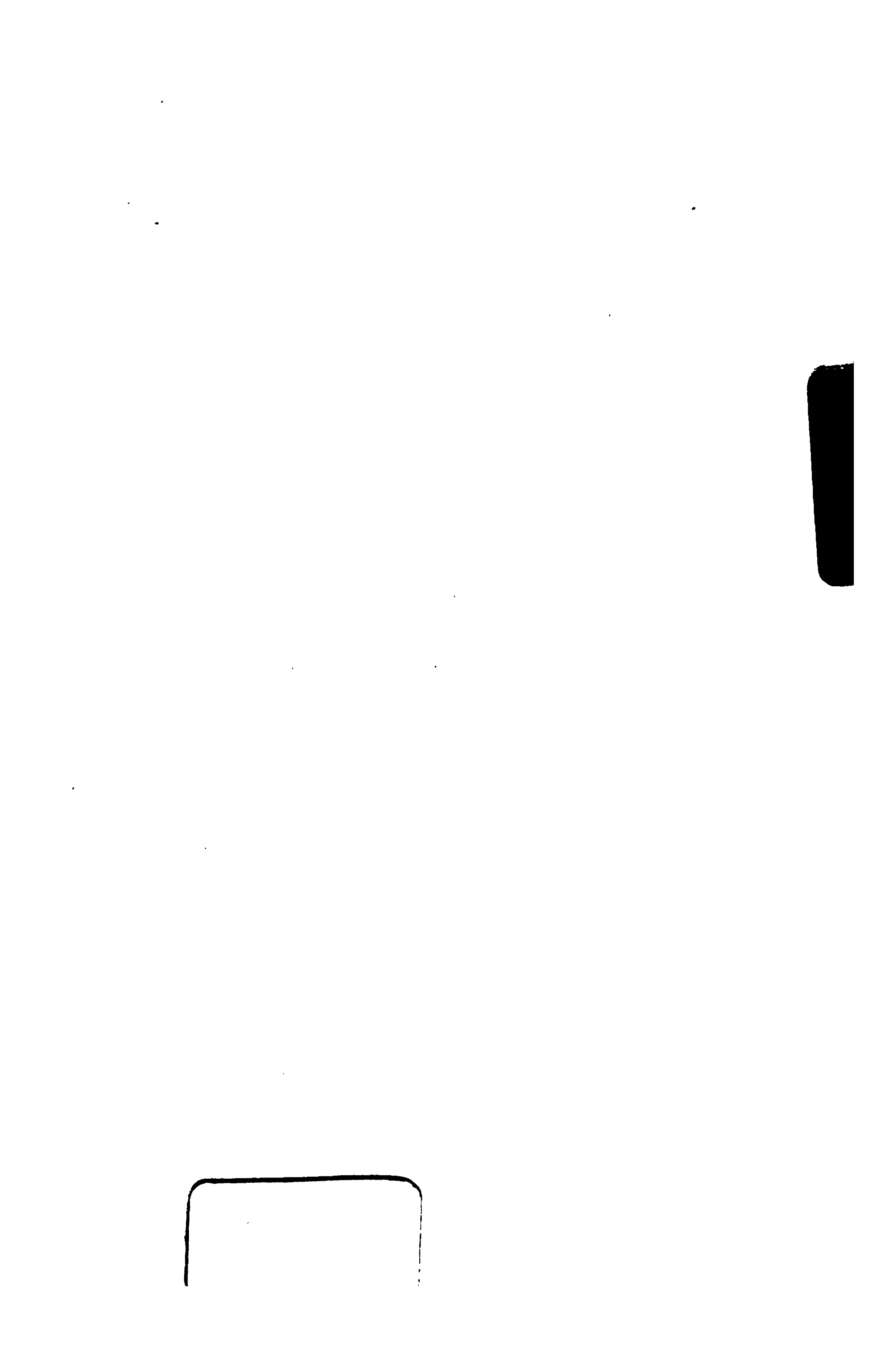
	(4) Total Expenditure provided for in Revised Budget Statement, 1902—3	(5) Amount issued to meet Total Expenditure 1902-3	(6) Budget Estimate for 1903—4
I. Consolidated Fund Services:	£	£	£
1. National Debt Services	27 400 000	27 282 000	27 000 000
2. Other Consolidated Fund Services	1 645 000	1 633 000	1 763 000
3. Payments to Local Taxation Accounts	1 155 000	1 156 000	1 156 000
Total Consolidated Fund Services	30 200 000	30 071 000	29 919 000

	(4) Total Expenditure provided for in Revised Budget Statement, 1902—3	(5) Amount issued to meet Total Expenditure 1902—3	(6) Budget Estimate for 1903—4
II. Supply Services:	£	£	£
1. Army (including Ordnance Factories)	69 665 000	69 440 000	34 500 000
2. Navy	31 255 000	31 170 000	34 457 000
3. Civil Services	27 448 000	36 200 000	26 561 000
4. Customs and Inland Revenue	3 039 000	3 040 000	3 113 000
5. Post office	9 762 000	9 630 000	10 068 000
6. Telegraph Service	4 211 000	4 162 000	4 549 000
7. Packet Service	779 000	771 000	787 000
Total Supply Services	146 159 000	154 413 000	114 035 000
Grand Totals	176 359 000	184 484 000	143 954 000
Balance			316 000
			£ 144 270 000

Personen-Verzeichnis.

Sachregister.

Piererche Hofbuchdruckerei Stephan Geibel & Co. in Altenburg.




Widener Library
003629854
3 2044 081 114 050